户籍制度会伤害国家竞争力，
大国更要发展大城市

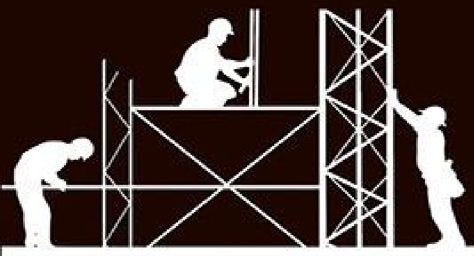
基于实证的反成见、聚共识之作

GREAT STATE
NEEDS
BIGGER CITY

房价陡升、雾霾遮天、交通拥堵……
北上广的城市病，限制人口流入就能解决吗？
空巢老人、留守儿童、农民工的窘境……
乡村隐痛，农民返乡就能安慰吗？

不！去往城市，来谈乡愁

农村更好的未来在大城市；
城市病的出路不在限制人口，
而在科学的基础设施和公共服务供给！



大国大城

当代中国的统一、发展与平衡

陆铭——著



上海人民出版社

文景
Horizon

VISIT…

LANZAROTE Caliente.COM

户籍制度会伤害国家竞争力，
大国更要发展大城市

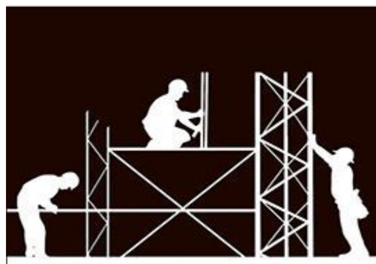
基于实证的反成见、聚共识之作

GREAT STATE
NEEDS
BIGGER CITY

房价陡升、雾霾遮天、交通拥堵……
北上广的城市病，限制人口流入就能解决吗？
空巢老人、留守儿童、农民工的窘境……
乡村隐痛，农民返乡就能安慰吗？

不！去往城市，来谈乡愁

农村更好的未来在大城市；
城市病的出路不在限制人口，
而在科学的基础设施和公共服务供给！



大国大城

当代中国的统一、发展与平衡

陆铭——著



上海人民出版社

文景
Horizon

图书在版编目（CIP）数据

大国大城：当代中国的统一、发展与平衡/陆铭著.—上海：上海人民出版社，2016

ISBN 978-7-208-13863-6

I.①大… II.①陆… III.①中国经济—经济发展—研究 IV.①F124

中国版本图书馆CIP数据核字（2016）第128117号

书名：大国大城

作　　者：陆铭

责任编辑：贾忠贤

转　　码：南通众览在线数字科技有限公司

ISBN：978-7-208-13863-6/F·2385

本书版权，为北京世纪文景文化传播有限责任公司所有，非经书面授权，不得在任何地区以任何方式进行编辑、翻印、仿制或节录。

文
景

Horizon

豆瓣小站：世纪文景　　新浪微博：@世纪文景

微信号：shijiwenjing2002

发邮件至wenjingduzhe@126.com订阅文景每月书情

目录

上篇 大国难题

第一章 中国经济的欧洲化

1.欧洲正经历大考

2.为什么大国梦如此迷人？

3.大国的难题

4.发展中大国的困境与机遇

5.统一市场符合公共利益

第二章 在集聚中走向平衡

1.三个有关空间的误解

2.自由移民的意义

3.空间的力量：3M与3D

4.城乡和区域发展中的要素流动和政策

第三章 打破大国发展的“不可能三角”

1.政府与市场的边界：为城市化“立法”

2.世界不是平的

3.行政配置资源的方向与人口流向相悖

4.以效率换均匀的代价

第四章 警惕“扭曲之手”

1.区域发展的公平性原则

2.何不土地和户籍制度联动改革？

3.劳动力都去哪儿了？

4.地方政府的产业政策之殇

5.转变发展方式为何那么难？

下篇 大城之解

第五章 大城市不死

1.大城市的生机

2.包容性的就业创造

3.活在城市，还是生活在城市？

4.“以业控人”是南辕北辙

5.挑选劳动力技能的后果

第六章 全球视野下的大城市

1.中国城市发展：全球趋势的又一例证

2.国家规模与首位城市：国际视角

3.巨型城市的人口：东京道路

4.中国的巨型城市：以上海为例

第七章 城市化之辩

1.城市化模式：事实胜于雄辩

2.外来人口是负担还是财富？

3.城市化会遭遇耕地瓶颈吗？

4.拥挤的绿色城市

第八章 城市社会分割之困

1.农民工留下青春和健康，带走自己

2.歧视的原则

3.户籍制约了消费

4.为什么户籍不能成为身份？

5.大城市的收入差距

6.文化的融合将日益重要

第九章 向“城市病”宣战

1.应对城市病的国际经验

2.治理“城市病”：宜疏不宜堵

3.集聚有利于污染减排

4.贫民窟是“非典型性城市病”

5.城市管控：对人，还是对行为？

结语为了公共利益

写给未来的一封信（代后记）

致谢

越是将历史拉长了看，

我越是相信，

决定人类发展轨迹的是普遍规律，

每个国家的特色只会在普遍规律下开花结果。



图1　夜晚的地球

在国家间，亮度的差异主要取决于经济发展水平；在国家内部，亮度的差异主要取决于人口密度。由图可见，全球人口分布是非常不均匀的。（图片来源：美国国家航空航天局网站拍摄时间：2002年8月11日）



图2



图3

图2—3西部某山区的鲜花种植园。

不要一想到农业的规模经营，就以为一定要有大型的农业机械。在西部某山区，这样的鲜花规模经营也可以帮农民致富。一方面，资本下乡，一方面，农民转成了农业工人。（摄影：陆铭）



图4　湖南一处农村的牛棚

不同的是，以前的牛吃草，现在的“牛”吃油。农村劳动力少了，机器替代劳动，劳动生产率提高了。（摄影：陆铭）



图5　西部某山区一处建有六车道的工业园

不是所有工业园都有厂，也不是所有基础设施投资都有回报。投资要看投在哪儿，投什么，投多少。如果盲目投资于地理条件不好的地区，发展缺乏竞争优势的产业，甚至负债发展，结果就可能是过度投资，且负债严重。（摄影：陆铭）

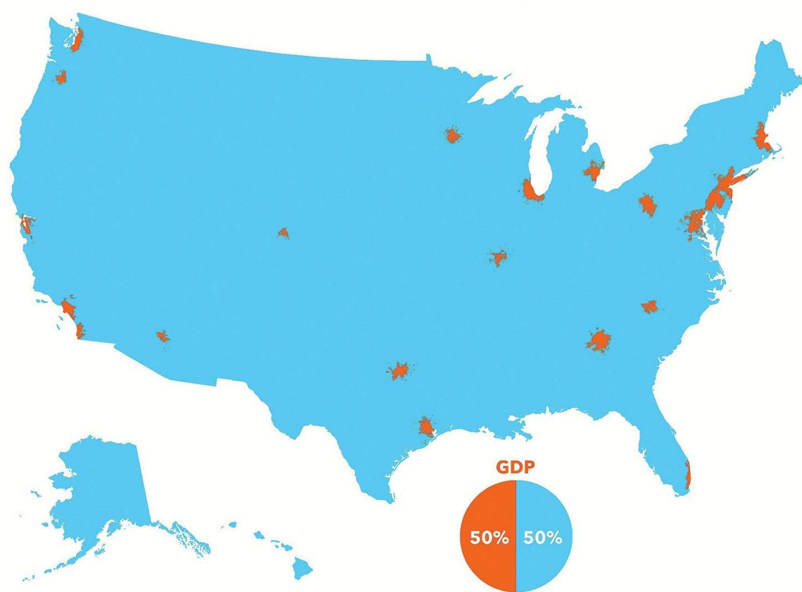


图6　美国GDP分布图

橙色的区域占有美国经济半壁江山，但在人均GDP的意义上却实现了“平衡发展”。（图片来源：http：//gizmodo.com/u-s-economic-activity-split-in-half-and-mapped-1524966661）

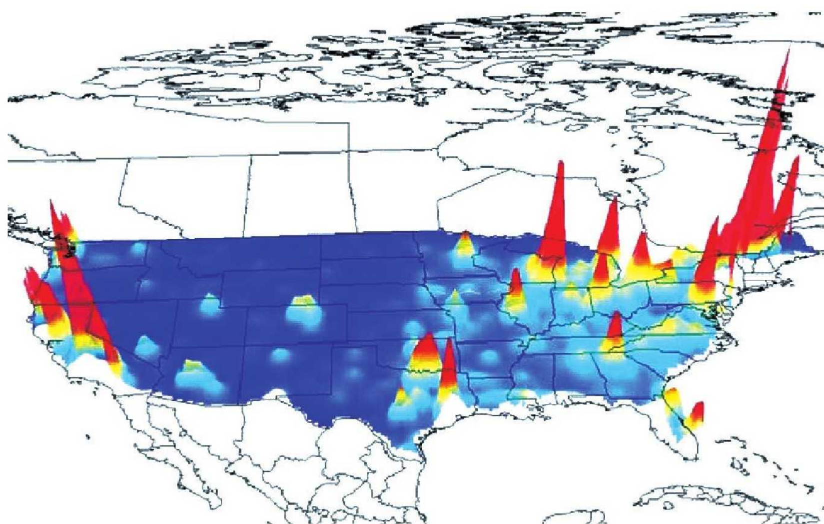


图7　美国经济地理地图

图中锥形的高度表示每单位面积上的GDP产出。这是美国经济高度集聚在少数地区的另一种表述形式，单位土地面积上的产出，不同地区之间差异巨大。（图7-12来源：http：//gecon.yale.edu/country-listing）

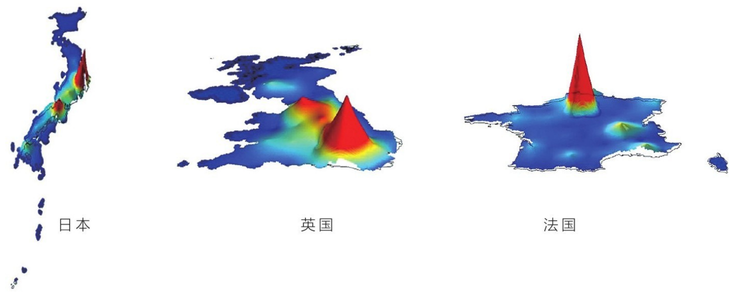


图8　日本、英国、法国的经济地理地图

发达国家的经济高度集中在少数都市圈。法国经济像埃菲尔铁塔。

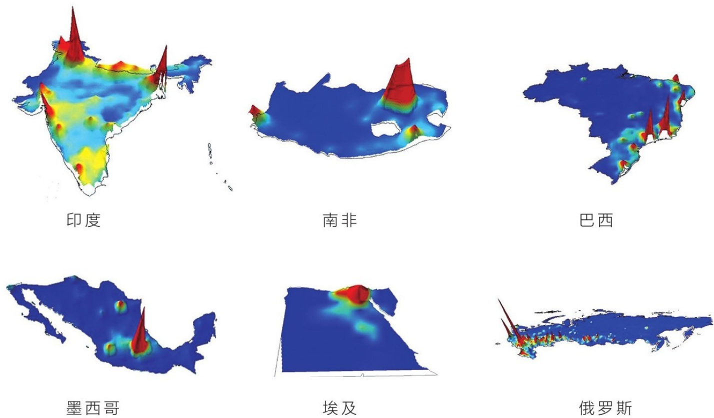


图9　印度等国的经济地理地图

发展中国家的经济也同样高度集聚。



图10　澳大利亚的经济地理地图

澳大利亚虽然地广人稀，经济却仍然集中在沿海少数城市。

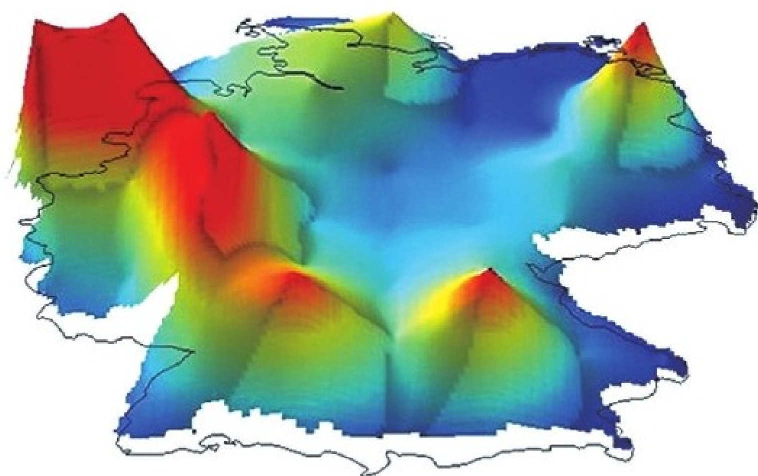


图11　德国的经济地理地图

德国经济相对分散，但扣除民主德国、联邦德国分裂的几十年，德国统一的历史仅仅百年。

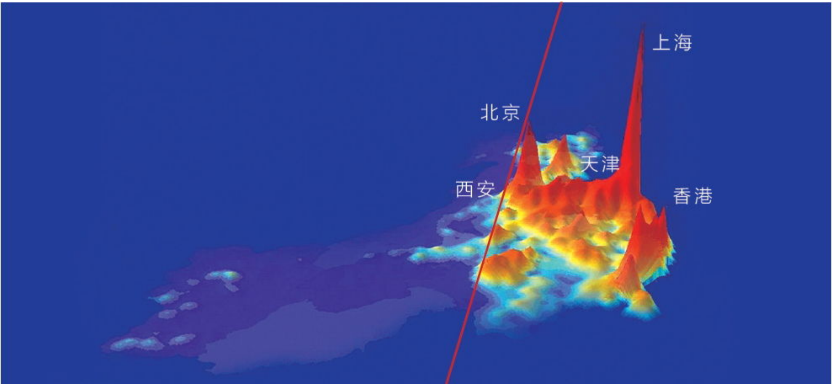


图12　中国大陆的经济地理地图

胡焕庸线（爱辉—腾冲线）以西的自然环境和地理位置欠佳，如果仅看此线以东，中国经济的地理集中度并不高。

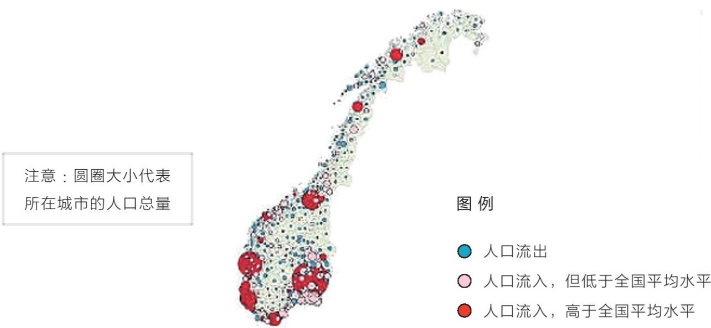


图13　2005—2009年挪威人口流向图

全世界范围内都在出现人口向大城市集中的现象，即使在挪威这样的小国，也不例外。



图14



图15

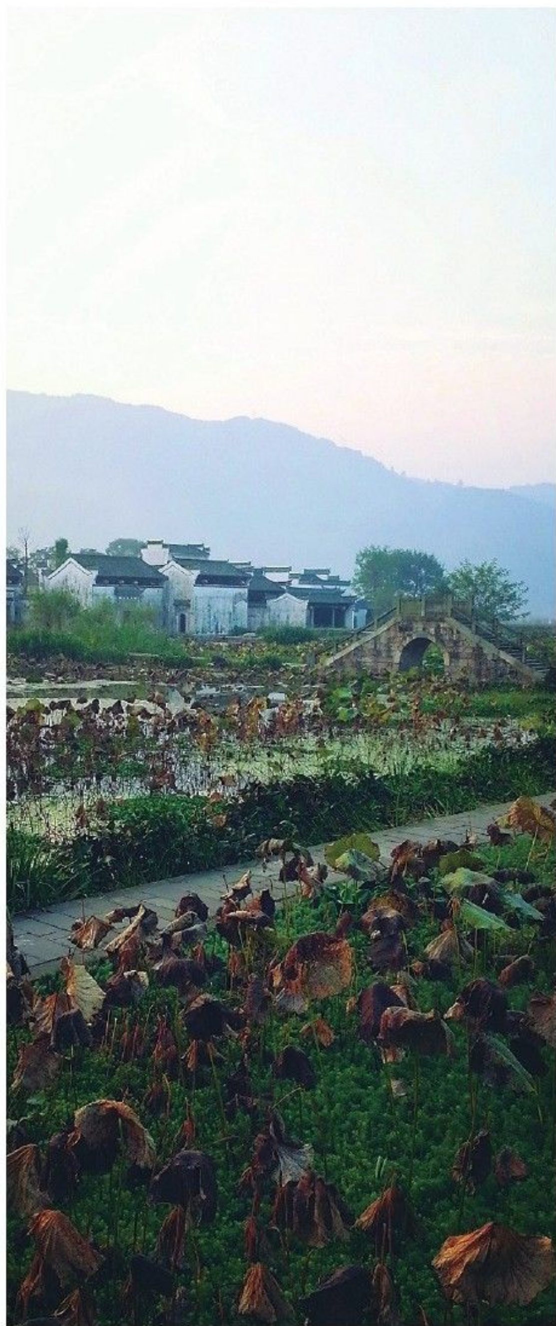


图16

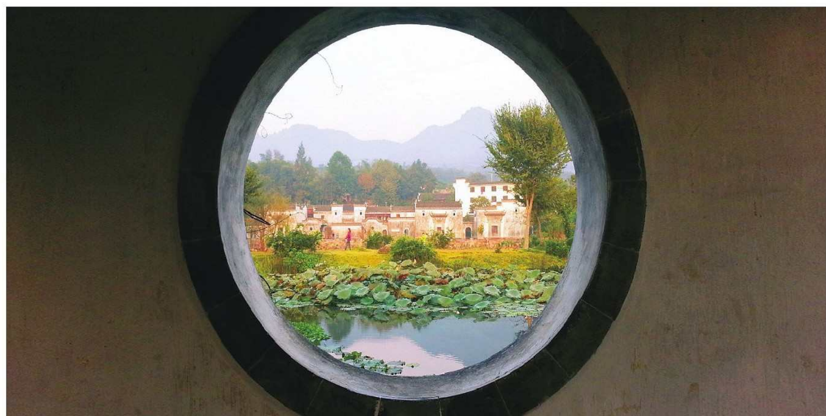


图17



图18

图14—18皖南，呈坎。

农村的老龄化、空心化是城市化和经济发展的必然结果。但有旅游和文化价值的村落会被重新开发，获得新生。人流出来，钱流进去。市场经济会引导资源流向最有回报的地方，甚至对文化起到积极的保护作用。（摄影：陆铭）



图19 “太阳花”进城务工人员子弟助学项目

2010年的人口普查数据显示，中国大约有6100万的留守儿童。同时，有超过3000万的“流动儿童”和在城市务工的父母生活在一起。在“流动儿童”仍然无法获得均等化的公共服务的同时，民间的“太阳花”项目的志愿者正在为放学后的外来务工人员随迁子女做课后的辅导。（摄影：陆铭）

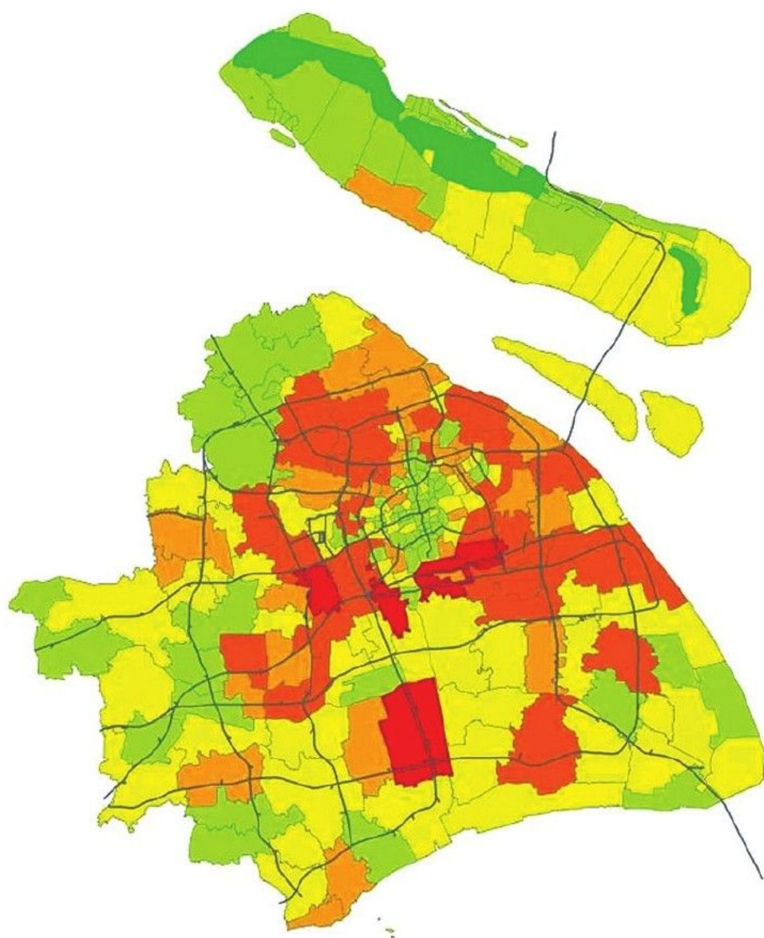


图 例

人口变化（人）

-494957— -360000

-359999— -180000

-179999— 0

1— 50000

50001— -100000

100001— 220000

220001— 340000

图20　上海市人口密度图

2000年、2010年人口普查之间，上海在人口快速增长的同时，市中心的人口出现了大幅度下降。（图片来源：上海复旦规划与建筑设计研究院郭斌亮、汤舸、高路拓绘制）



图21　上海市地铁通勤图

上海居民在市中心和市郊之间借助于地铁长途通勤是人口疏散和职住分离的必然结果。（图片来源：上海复旦规划与建筑设计研究院郭斌亮、汤舸、高路拓绘制）

> 松茸产地的凌晨3点，单珍卓玛和妈妈坐着爸爸开的摩托车出发。穿过村庄，母女俩要步行走进30公里之外的原始森林。雨让各种野生菌疯长，但每一个藏民都有识别松茸的慧眼……为期两个月的松茸季节，卓玛和妈妈挣到了5000元，这个收入是对她们辛苦付出的回报。
>
> “一般来说，走一公里才能找到一朵松茸。”卓玛说。松茸是一种城里人餐桌上的美味食用菌，甚至还远销日本。在香格里拉的一个小村，村民在雨季的每天凌晨3点出门上山找松茸，如果去晚了，松茸就被别人挖走了。

这是央视电视纪录片《舌尖上的中国》中的一个故事。两个月，两个人，5000元，这样采松茸的季节每年只有两个月。与此同时，2015年最让人揪心的事件，就要数发生在全国多地的留守儿童自杀、意外死亡、遭受性侵、集体犯罪了。甚至《舌尖上的中国》这样一部反映美食的节目，也意外地引起了人们对一个与美食毫不相关的数字的关注，那就是，根据2010年的人口普查数据，全国农村的留守儿童数量超过6100万。

生活在城里的人，很容易会对农村地区的贫困人口和留守儿童心生同情，但人们很少意识到，产生问题的原因可能在于千里之外。

如果从中国的中西部出发，千里之外便是中国的沿海地区。这里有全世界最密集的工厂和楼群，每天有无数的船只从繁忙的港口进进出出，连接起这个世界工厂和地球的每个角落。

与工业的繁荣一同发生的，是生活在城市的人们感觉到周围出现了越来越多操着各种口音的外乡人。根据国家统计局发布的《全国农民工监测调查报告》，截至2014年底，中国的“农民工”群体数量超过2.7亿，其中，跨地区迁移的“外出农民工”数量超过1.6亿。全部农民工中，有超过1.6亿人在东部地区务工，占农民工总量的比重接近60%。

在这个乐于安守故土的国家，同时也在这个长期以来由政府决定人们在哪儿工作和居住的国家，大规模的劳动力流动带来了人们的恐慌。在外来人口大量涌入的大城市，人们不断抱怨交通的拥挤，比如地铁的大客流，甚至把雾霾也归结为人太多。在一次有关城市人口问题的讨论会上，有一位来自政府的官员说，我们今天先不讨论是不是应该

控制城市人口的问题，先来看看我们是怎么做的。在被列举的工作成绩中，包括了这样一条：在大约一年的时间里，通过提高各种门槛，减少了2万外来人口子女在本地上学。

有人口流入地，就一定有人口流出地。根据媒体的报道，东北这个“共和国长子”，从之前的人口流入地变成了人口流出地——根据人口普查资料，在2000—2010年期间，东北三省的人口净流出为200万人。一时间，“东北经济告急”的声音不绝于耳。不仅东北，安徽、四川、湖北……人口净流出的省份还可以列出一串。在大部分人的想像中，这都是因为经济发达地区吸引了青壮年劳动力，于是，人们一边抒发乡愁，一边列举出农村独居老人的生活窘境，仿佛认为是城市化抽干了农村的血脉所致。果真如此吗？

在涉及公共政策问题的讨论中，很多人都不知道，阻碍社会福利改善的就是我们自己。

于是，我决定和我们自己谈谈。

于是，我决定说说国家和城市，以及它们与我们的关系。

于是，我决定出发。

这时，我想俯视一下我们这个宁静而美丽的星球。感谢现代科技，这件事非常容易。

根据美国的卫星数据制作而成的世界夜晚灯光地图（见书前彩图1），从世界范围来看，灯光亮度高的地方，总是集中在全球陆地的一小部分。从图上可以看到，在国家与国家之间，灯光亮度基本上取决于这个国家的经济发展水平，对于这一点，我们的邻居韩国和朝鲜对比非常强烈。而如果看一个国家内部，例如看美国，夜晚灯光亮度主要取决于经济和人口的集中程度，人口高度集中的东海岸连成片的都市带和西海岸的狭长地带比较亮。同样，欧洲比较亮的地方是西欧的一些大城市附近。

借助这样一张图，我们看到一个简单的事实，那就是，全球的经济活动高度集中在少数地区，这种现象叫做“空间集聚”。世界银行发布的《2009年世界发展报告》在开篇即指出，全球有半数的经济活动位于1.5%的陆地区域——开罗以埃及总面积的0.5%创造了整个国家一半以上的GDP，巴西中南部三个州的生产活动也占全国的一半以上，但这三个州的土地面积仅占全国土地总面积的15%。中国的人口空间分布会不会走出一条和其他国家不一样的道路？特别是对于生活在大城

市的人们，周围的种种问题、矛盾、冲突与城市人口向大城市的集中有什么关系？

为了说清楚这些问题，不妨让我们先看看世界上的其他地方发生了什么事。我们先从表面上不相干的欧债危机开始。从城市人口的分布，跳到欧债危机，是不是闪得太快了？别急，跟我来。

上篇　大国难题

第一章　中国经济的欧洲化

关键词

大国　统一市场　统一货币　区域差距　公共利益

人们常常担心中国经济会“拉美化”，比如出现收入差距持续恶化和社会不稳定，直至陷入中等收入陷阱。但实际上，是否“拉美化”或者陷入中等收入陷阱只是个结果，在我看来，中国真正应该担心的却是另一个潜在的危险，那就是“欧洲化”，确切来说，是“欧元区化”。[1]

1.欧洲正经历大考

2008年全球经济危机之后，希腊等“欧猪五国”[2]债务危机爆发。这场危机愈演愈烈，直到2015年，希腊最终成为第一个主权债务出现违约的发达国家。这时，欧洲（事实上主要是德国和法国等西欧大国）面临艰难的选择：救希腊，还是让其退出欧元区？欧洲的蓝图是先在贸易上一体化，然后走向统一货币，进而走向统一的政治，实现“放弃过时的国家主权观念”的宏伟梦想。欧元区的诞生是欧洲一体化的重要环节，但这一环节却正在经历自欧元诞生以来最严重的危机。

欧元区的富国难免会问，为什么要伸手去救另一个在政治上独立的国家。反过来说，如果希腊退出欧元区，则可以通过本币的大幅度贬值而刺激出口和旅游业，并由此重获竞争力。问题是，如果希腊真的退出欧元区，下一个是不是就轮到了西班牙？再往后，如果每个国家都不从全局考虑问题，而只是考虑本国利益，那么，欧洲的富国是不是会限制来自相对较穷的“边缘国家”的移民？甚至，在保护本国利益的思维模式之下，已经形成的统一市场和自由资本流动都将面临威胁？如果这样，一个统一的欧洲将渐行渐远，最终，欧洲将不会成为与美国一样强大的联邦。

欧元区是怎样走入当前的困境的？让我们先回顾一下欧洲债务危机产生的背景。很多人认为，欧债危机的产生是因为那些南欧的“边缘国家”有大量的社会保障支出，需要借债融资。如果你这样想，不能说是错的，但不够深入。你应该问一个问题：如果政府需要融资，那可以发展经济，然后借助税收来融资啊，为什么一定要借债呢？

如果从经济逻辑出发，欧洲债务危机的根源是两大因素：一是市场分割，二是统一货币。

先来说市场分割。即使在欧盟内部没有人口流动的制度障碍的情况

下，因为欧洲国家多，语言、文字不一样，宗教、文化、饮食也存在很多差异，所以事实上欧洲内部的人口流动仍是不充分、不自由的。经济学最基本的道理告诉我们，如果有人口的自由流动，地区之间的劳动生产率和人均收入就会趋同，否则人口就会持续流动。由于欧洲国家间的人口流动事实上很难做到完全自由，结果形成了国家间的人均GDP差异——法国、德国的人均GDP大约是希腊的两倍。

在这样一个存在市场分割的区域，如果实现货币统一，各个成员国就失去了自己的货币政策的独立性。换句话说，如果在希腊出现经济衰退，那么，它就无法单方面地通过扩张性的货币政策或者本币贬值来刺激经济。特别值得强调的是汇率，从根本上来说，一个国家的汇率由其劳动生产率决定。如果一个国家劳动生产率不断提高但汇率不变的话，这个国家的出口货物就越来越便宜，于是就会产生本币升值的压力，以此来达到贸易的平衡。

有读者会说，汇率有名义汇率和实际汇率之分，如果一个国家的劳动生产率低，其工资也低，那么，这个国家的产品的国际竞争力不会受影响啊。可是，工资是有刚性的，更确切地说，与劳动相关的支出（包括社会保障）往往都是有刚性的，向上调整容易，向下调整难。对此，只要看看电视新闻里希腊人如何上街抗议削减福利开支，就明白了。在经济的上行周期，劳动生产率高，工资上升不难。但是在经济下行时期，劳动生产率增长慢（甚至可能下降），工资却难以灵活调整，这时，如果本币贬值就可以刺激出口，帮助其摆脱困境，而如果本币不能贬值，工资又不能灵活作出调整，那就可能出现政府财政赤字增加、政府偿债能力不足这些问题。

欧元区只有一个汇率，当各个国家的工资无法灵活地适应劳动生产率时，对欧元汇率起决定作用的是欧洲各个国家的平均劳动生产率，结果一定是，最终的汇率对劳动生产率最高的德国、法国是偏低的，而对希腊这样的国家是偏高的，希腊会因为汇率偏高而难以刺激出口。于是相对发达的西欧国家不断增加其贸易盈余，而边缘的南欧国家则不断累积起贸易赤字，这种状况可以说自欧元诞生起就存在，至今愈演愈烈。在出口受限的情况下，边缘国家经济发展受到制约，而人口又没有充分流动起来，国家却要为自己的国民提供社会保障、公共服务，直接途径就是借债。

在本轮全球经济危机之前，欧洲货币政策偏松。其实，危机之前全球范围内货币政策都偏松。在融资成本较低的情况下，劳动生产率较高的德国借机扩张生产。而像希腊这样的弱国，宽松的信贷导致危机之前经济过热，债务大规模增长。当全球经济危机来临时，虚假繁荣的经济显得异常脆弱，政府偿债能力立即出现危机。这时，正如前面所

说，如果希腊是一个有自己独立货币的国家，当出现债务危机的时候就应该贬值，刺激出口，使经济增长、税收增加，还债能力就会提高。但在欧元区，各国丧失了独立的货币政策，希腊不能单独让欧元贬值来刺激经济。这就是欧洲债务危机产生的深层经济学道理。

“边缘国家”出现国际收支逆差，要解决危机，就必须彻底克服财政赤字问题。西欧发达国家的主张是希腊应该自己作出结构调整，特别是削减政府财政开支，同时，也使希腊自己能够在结构调整中提升竞争力，从而在根本上杜绝债务增长的根源。但在经济已经深陷危机的背景下，如果削减财政支出，短期内则可能会使经济更为恶化。而对于债务负担更为严重的边缘国家来说，民众也不愿意，因为这可能会危及他们的实际利益。从长远来看，整个欧元区特别是边缘国家削减政府支出可能是对的，但这些，民众就不管了。对于其中的道理，普通民众并不一定明白，普通民众只管自己的利益，而且是短期利益，就算有一部分精英明白其中的道理，赞成结构调整的方案，在一人一票的决策制度下，结构调整的方案也不会被通过。

欧债危机触及了欧元区的深层次矛盾：当结成欧元区的国家存在巨大的发展差距时，统一货币的麻烦在欧债危机中尽显无遗。当各个国家经济形势相异时，欧元区统一的货币政策无法作出迅速反应。但是，有远见的政治家却明白，统一的货币进而统一的政治却有一个好处，那就是最终实现一个“大国”的规模经济。如果这个目标无法实现，最悲观的结果是，欧元区退回到西欧的“富国俱乐部”，那么，欧洲一体化的努力将半途而废。靠一个仅包括西欧富国的欧元区，欧元的国际地位也将大大下降，这对富国也没好处。道理很简单，在国际经贸体系里，人们总是愿意持有大国的货币，因为这些国家的经济相对比较稳定，而且与世界上其他国家的贸易量也大。持有大国的货币，既可以带来国际贸易结算的方便，又可以防止经济和币值波动太大带来的风险。而对拥有国际储备货币的欧元区来说，这就意味着在国际上的话语权，以及对持有欧元的国家征收铸币税。

要么救希腊，维持欧元区的统一；要么让希腊出局，欧元区萎缩。这就是欧元区的尴尬。随着西欧强国和希腊就危机的解决方案达成一致，欧元区解体的尴尬似乎暂时远去了，但其中的经济学道理却就在身边：在货币一体化的区域（或者国家），人口自由流动是必需的，否则，地区之间的劳动生产率趋同就难以实现。欠发达地区劳动生产率较低，如果人又没有流动起来，社会福利、公共服务的支出却是刚性的，工资调整又面临障碍（如果真让工资与劳动生产率完全对应则引起地区间收入差距），想通过货币政策来促进经济增长也不行，于是，靠举债来弥补收入与支出之间的差额就难以避免。

2.为什么大国梦如此迷人？

上面讲到的实例，对于欧洲来说是国家间问题，放在中国则就是省和省之间的问题。从劳动力流动的角度来看，由于中国的跨地区劳动力流动大多数是欠发达地区的农村居民向较发达地区的城市流动，因此，省和省之间的问题又与城市化进程纠结在了一起。为了把这件事说清楚，我们需要继续从大国的好处说起，否则，就不需要讨论那些地区之间的复杂问题了。

如果说当前欧洲的统一还步履维艰，那么中国的统一倒来得很早。我们都知道，中国在秦朝以前，群雄纷争，严格说来不是一个统一的国家，但秦始皇以后就开始成为一个统一的大国了。那为什么作为一个大国非常重要呢？无论从前现代经济还是从现代经济来说，“大”都有很多好处。

先从前现代经济讲起。古代的中国分分合合，最终还是走向统一，为什么呢？古代的皇帝无非想三件事情。第一件事情就是收税。《诗经·小雅》有云，“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”，基于这一观念，对皇帝而言，国家当然是越大越好了。第二件事情也非常重要，就是分散风险。同样一场地震，对于一个小国的打击可能是毁灭性的，而对于中国这样一个大国，却能够做到“一方有难八方支援”；对于生活在都城的皇帝来说，修建连通首都和其他地方的道路和运河，很重要的功能就是保证皇城里的粮食供给不会受到个别地方自然灾害的影响。第三方面是安全。中国的“中原地带”以平原为主，没有什么特别难以逾越的自然屏障，因此，中国古代历朝，一旦分成若干小国，就战火不断，而一旦国家统一，则相对长治久安。同时，大国在提供国防、保护整个国家的安全方面也有规模经济效应——国家大了，人均军费支出就可以被摊薄。

这种大国具有的规模经济到了现代仍然重要，甚至可以说是更为重要。比如说分散风险，在古代，不同地区的风险主要来自自然灾害，而在现代，技术、金融、政策、国际环境都可能成为经济产生风险的来源。最近有研究发现，大的经济体经济波动相对较小。[3]中国古话说“东方不亮西方亮”，对于现代经济来说，还是一样道理。

在现代经济里，经济结构以工业和服务业为主，这时，规模的重要性反而比前现代时期更强了。我这里列举几个主要的方面。

第一，大国有可能借助规模经济而发展“战略性产业”。例如民用大飞机产业，初始的投入非常大，国内市场规模越大，生产的平均成本越低。如果要保证这个产业实现收支相平衡，就要有一个最低的国内市

场规模，以此才能够基本弥补制造这些飞机的成本。到目前为止，这个世界上只有三个地方有足够大的市场来满足发展大飞机产业所需要的规模，一个是美国，一个是欧洲，还有一个就是中国。

第二个方面是技术创新。中国由于市场规模大，很多细小的技术创新都能在这个市场上得以生存。市场规模有利于创新，这非常重要。中国的市场销售量足够大，足以弥补产品研发阶段的初始投入，也有利于某种细分产品的规模化生产。比如说“汽车安全扣”吧——我猜这是个只有在中国才能买得到的产品。它的作用是将其插入安全带的插口后，一些带有提醒系上安全带功能的汽车就“闭嘴”了。曾经有外国人惊讶于中国居然把这个不安全的东西叫做“汽车安全扣”，同时，他们也惊讶于这样的商品居然有那么多的款式。对此，读者只需要在淘宝网上搜一下“汽车安全扣”就有体会了，其中一个安全扣的图片同时提醒你“为了你和家人的安全，汽车行驶请使用安全带”（谁说中国人没有幽默感来着？）。这里，我虽然举了一个黑色幽默的例子，但其实，规模有利于创新的例子比比皆是，包括淘宝网本身。要知道，如果离开人口总数，淘宝网不可能活得那么滋润。全世界的网上购物平台，就美国和中国发展得最好，这同说英语和汉语的人多不无关系。类似的例子，还包括手机软件（比如微信）。甚至现在很多跨国公司都将研发基地往中国搬，也是看中了中国的巨大市场。

第三个方面就是公共品提供。在前现代时期，公共品主要是指国防，但到现代，公共品就更多了。比如说卫星导航系统，世界上最早开发并应用卫星导航系统的是美国，西欧和俄罗斯紧随其后。对于中国来讲，由于有规模经济的好处，我们就可以开发自己的卫星导航系统，事实上，中国的“北斗”卫星导航系统已经开始工作。同时，中国已经开始进入全球公共品提供者的行列。比如说亚丁湾的护航和参与抗击埃博拉病毒的医疗援助，这就是国际公共品。由于中国的经济规模大，所以虽然仍是发展中国家，我们还是有能力去提供这样一些国际公共品。最近，中国发起组建亚洲基础设施投资银行，这又是一个具有国际公共品性质的例子。

第四个方面就与现代服务业有关了。现在世界上真正有实力的国家，它的竞争力都集中在所谓现代服务业中，而标志一个国家实力的，基本上就是金融、医疗、教育、文化这几个行业。美国的竞争力有三个标志性的来源，一个是华尔街，一个是大学，另一个就是好莱坞。这些现代服务业都需要一定的规模来吸引全世界的一流人才。文化和教育产业特别受益于大国的规模经济，因为这两个行业在国与国之间带有一定的文化壁垒。例如，内地电影明星的身价涨得很快，于是港台地区的影视明星纷纷进入内地拍戏，歌手也竞相参加电视节目，这就

与内地市场的规模有关。像湖南卫视“我是歌手”这样的节目之所以有跨国界的号召力，就与其大投入的制作有关；而中国一个省的卫视能够有如此大投入的电视制作，就不能不说与这一市场规模背后的广告收入有关了。教育行业也是一样。商学院能够开出教授“中国经济”的国际MBA项目，相应的，研究中国经济本身能够成为重要的课题，这些如果离开中国经济的规模，恐怕都难成功。

现代全球经济已经实现“全球化”，国际贸易非常重要，没有一个国家可以在闭关锁国中实现发展，在此情形下，有一个非常重要的好处只能够被少数大国（或经济体）享有，这个好处就是能够获得作为国际媒介货币（international vehicle currency，简称IVC）的铸币税。在国际经贸往来中，使用外国货币作为交易媒介的交易成本与这种货币的全球使用程度负相关。一国的货币要成为IVC，其经济必须在相当长的一段时间里相对其他经济体保持优势。目前世界上主要的IVC就是美元和欧元，曾经作为IVC的英镑因为英国经济的相对衰落逐渐被取代，而日本与美国GDP之比在1991年的最高峰时只有60%，因此，日元从未真正成为IVC。未来，随着人民币逐步国际化，人民币成为IVC应该只是时间问题。2015年底人民币被纳入国际货币基金组织的特别提款权的一篮子货币，并居于第三位，这就是个标志性的事件。

尽管作为一个大国可以获得很多好处，但这也并不是说一个国家的规模越大越好。随着一个国家国土面积的增加，该国的人口规模、民族多样性和自然资源等也会增加，这会使该国的治理成本增加。一个国家内部不同民族之间商业往来的交易成本甚至堪比不同国家间贸易的交易成本。因此，一个国家的最优规模取决于国家规模增加带来的收益与治理成本增加之间的权衡。事实上，即便在“二战”之后没有发生大规模战争的和平时期，全球许多国家的规模也因为这种成本与收益的对比而发生了变化，最广为人知的例子是“冷战”结束之后苏联的解体。

统一的好与难，中国古代的皇帝都知道。秦始皇统一六国之后，做了不少有利于维持国家统一的事情：为了治理的方便，秦始皇实现了“车同轨，书同文”，还统一了度量衡。其中，统一文字特别重要，如果没有这一步，我猜，今天的北京话和闽南话可能是两种语言，而不是两种方言。另一件很重要的事情就是基础设施建设。秦朝建设了从都城出发往全国各个方向的“驰道”，并且在驰道沿途设了很多驿站，这为信息传递和维护国家统一创造了条件。[4] 但是，接下来的问题就是，一个大国如何治理，并维持统一。

回头去看中国古代政治史或者改革史，历代王朝犹豫的事情就是在政治上实行集权还是分权。古代的通信技术和交通基础设施都不像现在

这么完善，怎么才能够治理这么大一个国家？于是就出现了两种基本的选择。第一种选择是分权，比如说西汉，皇帝打下江山以后，把全国各地分封给皇亲国戚。另外一种是集权，秦朝建立郡县制，它的一个基本特征就是地方官的任免权力收归中央。直到今天，省级地方官员的任免权仍在中央；省级以下的官员不由中央来任免，也只是改革开放以后的事情。在历史上，一些王朝在统治的后期出现政治的动荡和分裂，甚至最后王朝覆灭，很多都是因为政治上的分权导致地方实力太强，特别是在分封制下，地方的诸侯各自为王，就会威胁到国家统一。

3.大国的难题

虽然中国政治体制在古代有些反复，但历代王朝逐步认识到，在政治上实行集权是维持国家统一的必须，那么，在经济上怎么办？在古代，中国虽然在政治上多采取集权制度，但是在经济上，国家太大，只能是实施分权的制度，也就是在经济事务上把权力交给皇帝那些驻守地方的亲戚、子孙或地方官。在当代中国，毛泽东同志很早就已经认识到分权的重要性。他在1950年代写《论十大关系》的时候讲到，有一个非常重要的关系就是中央和地方的关系，他说，有中央和地方两个积极性，比只有一个积极性好得多。而且他认为，当时苏联的体制有一个很大的缺点，就是中央计划控制得太死，通过中央机构向下纵向管理的“条条”制度，什么权力都收到中央。他认为，中国要放一定的权力给地方，发挥地方的积极性。所以，即使在计划经济时代，如果去跟苏联比，中国计划经济的30年还是比较分权的。到了改革开放以后，分权的趋势就更加明显了，甚至将省以下官员的任免权都交给地方了。

但是，分权体制也带来一个问题，就是如何约束和激励下级政府。改革开放以后，由于追求经济增长，而且经济增长的指标比较好度量，所以，各级政府对下级政府官员都采取了基于经济增长的考核。与此同时，我们前面讲到，中国古代的皇帝和地方官追求税收，今天的地方政府也一样，所以地方政府会努力把自己的税基做大。于是，当代中国的分权体制就得分两面看了，它的好处是激励地方政府去发展经济，它的坏处是埋下了市场分割的隐患——每一个地方政府都不愿意其他地方把自己的经济资源给吸纳过去，也不想注册地在“外地”的企业到本地来参与竞争，所以地方政府就要分割市场来保护自己本地的经济。每一个地方都想做些未来可能有大发展的产业，结果弄得全国各地产业同构。麻烦的是，最终这些产业是要面临市场竞争的，于是总有一些地方发展的产业可能缺乏竞争力，这样，他们就更有动力通过市场分割和加大补贴的方式来保护本地产业了。与此同时，中国又

有一股力量在促进着市场统一，那就是制度的市场化。市场总是不断地在突破政府的管制，加上跨地区的基础设施在不断地完善，地区之间经济交往成本降低，这些都有利于市场统一和提高各地经济的专业化程度。这两个一正一反的力量交织在一起，结果是什么呢？根据我们的研究，总体来讲中国的市场还是走向整合的。[5]但是，这里面还是有不和谐的因素，重复建设、市场分割和地方保护主义仍然存在，每个地方都想做大自己的倾向仍然非常明显，这些因素共同抑制着中国发挥大国应有的规模经济。

我要提醒读者注意，我一直在强调，大国的规模经济对中国来说越来越重要，尤其是当中国经济已经发展到一个新的阶段，规模经济的实现越来越需要一个统一的大市场时。当中国经济还在比较落后的阶段，一个企业能把一个地区的市场给占领就算不错了。今天，企业越来越大，要借助于全国市场甚至国际市场来实现扩张了。这个时候，整个国家的市场规模对企业做大和整个经济竞争力的提高是非常重要的，如果在制度上仍然存在市场分割和地方保护主义，就不利于企业实现更大的规模经济。接下来会导致什么结果呢？中国的经济增长具有非常明显的“以邻为壑”的特征。从地方角度来讲，分割市场有利于自己的经济增长，但是从整个国家来讲，却损失掉了规模经济和地区间分工的优势。[6]

我上面讲的是商品市场分割，那么生产要素市场呢？在经济学里最重要的是三大生产要素：劳动力、土地、资本。直到今天，中国这三大要素市场其实都是分割的。在劳动力方面，以农民工为主体的城镇非本地户籍人口的社会保障、劳动力市场的公平就业、公共服务的分享都和本地户籍的城市居民不一样。在公共服务方面，尤其是基础教育和医疗，如果没有当地城镇户籍，待遇就很不一样——想上公立的幼儿园都难。越是在流动人口多的大城市和特大城市，外来人口难以享受本地市民待遇的问题就越严重。在个别特大城市，提高外来人口子女的入学门槛，还被地方政府作为控制人口的政策手段。在大多数地方，廉租房这样的福利更是仅仅覆盖到本地户籍人口，根本没有充分地起到为真正的低收入群体提供基本福利的作用。这样的制度障碍事实上就构成了劳动力跨地区流动的障碍，导致城乡和地区之间的劳动力流动不充分。

第二就是土地。中国为了保证“粮食安全”，要保持一定数量的耕地，于是就实行了“建设用地指标配给制度”，每一年中央给各个省一个农业用地转为非农业用地开发的总数，然后再由省分配给下面的市和县，不能突破。建设用地指标的分配虽然也要考虑不同地方不同的经济发展需要，但总体上采取了平均主义的方式。特别是在2003年之

后，建设用地指标被作为鼓励中西部省份发展当地工业的政策工具，而对于人口流入较多的东部地区[7]，特别是大城市，建设用地指标受到了严格控制。东部的地价、房价涨得这么快，其中有一个政策的原因就在于建设用地供给受到了限制。而中西部的地价实际上是很低的，以单位面积的GDP产出来度量的土地利用效率也比沿海低很多。即使如此，建设用地指标在不同的省（区、市）之间进行再配置是被严格禁止的。我知道，肯定有人会说，这样做，是为了地区之间的平衡发展，这是必须的呀。关于"平衡发展"，需要在后文专门作讨论，我会告诉读者，如果用鼓励欠发达地区发展本地工业的方式来追求平衡发展，可能会得不偿失。

再来看资本市场。大家可能会觉得，中国的资本市场是统一的，其实不然。第一，中国的资本市场实际上在被政府的项目审批制度分割着。中国的很多投资项目是需要国家发改委来审批的，因为有鼓励中西部投资的政策倾向，所以，在中西部能够获批的项目在东部就不行。第二，中国存在跨省投资的"市场进入障碍"。我曾经研究了上市公司管理者的政治级别背景对企业跨省投资的影响，发现企业高管拥有的政企纽带能够帮助企业到其他省份去开设下属企业（子公司、联营企业或分公司），但这种影响出现的条件是政企纽带达到省部级，而较低级别的政企纽带不起作用。同时，我们也发现，高管曾在中央政府部门任职也有助于企业异地投资。[8]我们的解释是，有比较高级别的政治纽带就可以帮企业去突破省份之间资本市场的进入壁垒。反过来说，如果不是资本市场存在分割，我们就不会观察到这种现象。第三，地方政府会阻碍资本的流动。比如说，我在调研中曾发现，有地方政府会以调查偷税漏税为威胁，阻碍企业到外省投资。

4.发展中大国的困境与机遇

对于一个大国来说，国内市场的统一是发挥其大国优势的重要前提。但遗憾的是，中国的市场统一目标还远远未能达到。那么，这种市场分割的问题会带来什么后果呢？

经过30多年的市场经济体制建设和快速的发展之后，中国在很多方面都表现得与众不同。如果用国际比较的视角，无论怎样看中国都是一个奇异点。在可以进行比较的国家中，中国储蓄率最高，消费占GDP比率最低，劳动收入占国民收入比重最低，外贸依存度最高，外汇储备最多。而从城乡和区域发展的角度来看，中国也有很多"世界之最"。在可比的国家当中，中国城市化滞后于经济发展水平和工业化的程度更大，城乡收入差距更高，城市间规模差距则更小。这么多的"世界之最"同时发生，不是偶然的。中国经济的多重失衡背后，一定存在着一些不寻常的因素。

中国经济的一系列结构性扭曲现象与阻碍劳动力流动的制度有关。受到户籍、土地和社会保障等制度的影响，中国的城市化进程受阻，并远远落后于由资本积累推动的工业化进程。在工业和服务业已经在GDP中占有90%的时候，城镇人口（包括作为城镇常住人口的外来农民工）才刚刚超过50%。国际上公认的一个事实是，如果按照中国今天已经实现的经济发展水平，中国目前的城市化水平低了10个百分点左右。因为绝大多数的工业和服务业都是在城市生产的，这样，就不难理解为什么中国存在非常高的城乡收入差距了。

与此同时，中国正规金融市场的利率长期处于被压低的状态。与实际经济增长率长期处于接近两位数的水平相比，实际利率（即名义利率减通货膨胀率）长期很低，降低了融资成本，鼓励了投资，加快了资本积累速度，在生产结构上出现多使用资本的倾向，于是，在收入分配方面，大量的国民收入被投资者的资本收益占有，劳动收入占国民收入之比持续下降。劳动收入是中国绝大多数老百姓的可支配收入的主要来源，因此，劳动收入占国民收入之比下降进一步抑制了家庭消费的增长。而与此同时，投资不断高速增长的结果是生产能力不断提升，于是，当家庭消费受到抑制时，持续增长的投资和出口便成了消化产能的出路。

当中国经济维持了30多年高速增长之后，人口红利基本上已经结束（以劳动年龄人口占总人口比重来度量）。当前储蓄率已经很高，未来也可能进入储蓄率下降的阶段。这样，劳动和资本两大生产要素的增长都将放缓，中国经济完全可能进入增长速度下滑的时期。展望未来，如果中国能够再持续中高速增长20年，那么，中国将很快成为世界上经济规模最大的国家，从人均收入的意义上来说，中国将跨越"中等收入陷阱"，步入发达国家的行列。如果中国经济的前景是乐观的，这对于世界经济获得新的增长动力而言，也是极大的利好。那么，当劳动力和资本两大生产要素的积累速度均放缓之后，中国经济持续高增长的动力从何处来？在两次世界大战之后，成功跨越"中等收入陷阱"的国家（或经济体）很多都位于东亚，那么，中国能够继续这一地理上的神话吗？我认为，答案仍然在于中国是个"转型与发展中的大国"。

在"发展"的意义上，最重要的问题就是城市化，而中国的城市化进程才刚刚过半，即使按目前的速度，城市化水平大约每年提高1个百分点，要达到75%的城市化率，中国也仍然需要20年。随着经济发展水平的提高，这一进程是不可阻挡的，任何政策制定者都必须清楚地意识到这一点。换句话说，如果中国能够持续地发展城市里的第二、三产业，不断地提高城市居民的收入，不断地创造就业岗位，那么，未

来大量农村人口持续进城就是一个必然的趋势。如果城市化进程不断推进，对于发展教育城市也会具有规模经济效应，有利于提高人力资本水平。更为重要的是，在城市中，劳动力将借助相互的学习和自我的积累获得更多的知识、信息和经验。这些都将有利于劳动生产率的提高，实现可持续的发展。同时，随着农业人口的减少，农业必然走向规模化经营，农业劳动生产率也将同步提高，城乡间收入差距必将缩小。相反，如果城市在发展，国家又不想让农民进城，保持小规模的农业，那么，除非搞计划经济，对人口流动进行管制，但这不仅做不到，即使做到了，也意味着城乡间收入差距无法缩小。

在“大国”的意义上，中国不同地区、不同城市具有不同的地理、自然条件和人力资本水平。如果生产要素能够充分自由地跨地区再配置，那么，不同城市将能够有效地形成差异化的分工体系，生产要素的地区间配置效率能够进一步提高。更重要的是，在资源跨地区再配置的过程中，一些大城市及其周边地区将形成经济集聚的趋势，并能够进一步发挥规模经济效应，提高劳动生产率。

也就是说，在劳动和资本这两样生产要素积累速度放缓的背景下，借助于整个国家（特别是大城市）的规模经济效益，城乡间和地区间的资源配置效率不断提高将越来越重要。然而，在中国这个“发展中的大国”，如果阻碍生产要素在城乡间和地区间再配置，那么这条通过提高经济资源的配置效率来推进经济持续增长的道路就难以实现。因此，中国要发挥“发展中大国”的巨大潜力，制度上的“转型”尤其重要。对此，国家是明白的。中央政府也强调，要从改革中求发展，要从依靠人口红利转向依靠制度红利。生产要素市场的改革就是能够改善资源配置效率、提高经济增长的质量与效益的重要举措。

说到这里，我们不妨比较一下日本。很多人喜欢将当前的中国与1980年代的日本相类比。表面上的确有些类似，贸易盈余大幅度攀升，一段时间以来本币升值压力巨大，房地产价格上涨明显，似乎存在泡沫迹象。对于这些相似性，必须要作非常谨慎的分析。在这里，我要说的是，中国的不同恰恰在于，这是一个“转型和发展中的大国”。30年前的日本不曾像中国这样存在着诸多的制度制约，而中国当前存在的制度制约却戏剧性地提供了潜在的增长动力。30年前的日本也基本上完成了城市化和工业化的过程，进入了发达状态，在1985年，其企业、政府和非营利部门提供的服务业占GDP的比重已经超过63.2%。[9] 而中国却仍在发展中，其城市化进程如果不受到抑制，还将为经济增长和劳动生产率的提高释放新的活力。日本也从未像中国这样，在城市化进程中出现如此大规模的跨地区劳动力转移，却仍然有制度性的障碍在阻碍进城的农民“市民化”。在中国这样一个地区间劳动生产

率差异巨大的“大国”，这恰恰成为经济资源更有效配置的潜在空间。如果城市化和城市体系调整能够顺利推进，那么，劳动生产率和经济增长率能够持续提高，住房的实际需求就能够相应地增长。经济增长速度越快，人民收入水平提高越快，出现房地产泡沫破灭的可能性就越小。当然，在中国这样的大国，在人口集聚的一线、二线城市房价可能能够持续坚挺，但在三线、四线城市，当前已经出现新城超标规划的现象，大量住房库存需要消化，局部的房地产泡沫风险是存在的。对于房地产市场和区域经济发展的问题，我在后文再专门讨论。这本书里讨论的问题环环相扣，我不得不再次请求读者们保持耐心。

5.统一市场符合公共利益

在无数次面对学界同行、政府官员或社会公众时，我总会被问到这样一个问题：为什么打破城乡间和地区间要素流动障碍的道路迟迟未能实现？更有甚者，听众会不假思索地给出一个他自己的回答，即劳动力等生产要素自由流动这条路是不会被政府采纳的。我的回答是，首先，在知识层面，社会各界还没有充分地认识到生产要素跨地区流动的必要性，而城市发展和经济集聚的坏处却被高估了。其次，即使知识层面的问题解决了，在行动层面，中国当前所处的情况却是，各个地区都陷在了一个本地和短期利益高于全局和长期利益的“囚徒困境”里。用更通俗的语言来说便是，就算大家都认识到市场整合是有利的，但每个地区都仍有动机去分割市场，结果就是对整个国家有利的整合市场的政策不能被实施。其中，最重要的表现就是，每个地方都想要更多的建设用地指标，想要中央给更多的转移支付和政策扶持，想要更多高教育水平的劳动力，而对于已经流动到本地的低技能劳动力却不愿意接纳其为永久市民。说得再通俗一点儿，中国当前在制定经济政策时的问题就是两种：不明白，或者装糊涂。

欧洲的问题也是类似的，虽然欧洲各国在共同努力推进一体化进程，但到一些关键问题上，欧洲各国又有各自的打算。欧洲的政治精英已经认识到，欧洲的竞争力不如美国的一个非常重要的原因，就是欧洲由几十个小国家组成，难以有规模经济，难以协调行动。所以欧洲国家努力要做的一件事情就是推进整个欧盟的统一，先是西欧，然后再东扩。按照欧盟的规定，所有欧盟国家内部的成员应能够自由移民、自由创业、自由投资、自由居住，在法律意义上拥有平等的权利。欧盟东扩造成了很多问题，比如欧洲比较穷的国家的移民大量流入富国，这对于欧洲社会是非常大的一个挑战，包括民族和宗教的多元化，但是他们因为要实现整体竞争力的提升，仍在努力推进欧洲一体化。欧元的诞生是欧洲一体化的重要事件，在本轮欧债危机中，由于欧洲没有强有力的“中央政府”，对于是不是要救希腊这样的“边缘国

家”，各国之间分歧巨大。短期里，如果救助希腊，则有利于维持欧元区的统一，但这的确像是在用西欧的钱补贴“边缘国家”；如果不救希腊，最终希腊退出欧元区，将是欧洲一体化进程的倒退，不能不让人叹息。虽然希腊的债务危机以欧元区的富国对其的救助暂时告一段落，但是，欧元区国家间劳动生产率差异巨大的先天不足，还将继续考验欧元区。

与欧洲相比，面积差不多的中国是一个统一国家，原本就拥有统一的货币和共同市场，本应更好地发挥大国优势。但是，实际上如上文所说，中国的市场分割却非常严重，生产要素（特别是劳动力）的流动仍然存在非常多的障碍，由于中国的地区间劳动力流动主要是欠发达地区的农村居民流入到较发达地区的城市，因此，跨地区的劳动力流动是与城市化进程结合在一起的。由于当下的户籍制度，劳动力跨地区流动和定居的制度障碍比欧盟国家间的障碍还大。比如说，在很多国家——不只是在发达国家——一些长期居住的外国人都可以享受基本公共服务（比如医疗、教育和对于低收入家庭的补贴），而在中国，不是常住地当地户籍的人口却不能均等化地享受到与本地户籍人口同样的公共服务。一些大城市对于外来人口获得本地户籍设置的条件堪比欧美国家对外国移民获得居留权的门槛。如果未来中国不大力推进市场整合，那么，中国在经济上将面临“欧洲化”的危险，这对于中国提升自己的国际竞争力而言，将是非常令人担忧的。

共同市场有点儿名不符实，而货币政策统一的负面效果却在这个地区间差距非常大的国家出现了。在应对全球经济危机的过程中，中国实施了宽松的财政和货币政策。在低利率的背景下，各地地方政府纷纷举债，即使仅根据审计署公布的数据，截至2013年6月底，地方政府负有偿还责任的债务共计10.9万亿元；同年，财政公布的数据显示，全国公共财政收入12.9万亿元，其中，地方财政收入（本级）仅6.9万亿元，远远低于地方政府的债务存量。近来，随着中国经济紧缩，卖地收入下降，地方政府的偿债能力将受到挑战。而这个潜在的危机恐怕将首先出现在大量依靠政府投资来推动经济发展而劳动生产率相对较低的中西部。在一个国家的统一货币政策下，如果没有好的办法来约束地方政府，那么，地方政府就会大量举债，把潜在的偿债风险留给后任，或者丢给国家。

很多人都认为，中国政府的统一财政是个“优势”，这可以避免中国出现希腊那样的主权债务危机。可是，凡是将统一财政作为中国“优势”的人们往往忽略了，恰恰是在现行体制下，无论是地方政府、金融机构还是社会公众，都会期待中央救助负债累累的地方。这给中央政府带来了非常尴尬的局面。一方面，对于市场上的债务违约，中央

当然希望打破“刚性兑付”的预期，以免将什么责任都揽在中央，让人们形成地方债务没有风险的预期；另一方面，面对事实上已经难以偿付的地方债务，最终还是会被认为将由中央政府来兜底，从长期来看，这也恰恰可能造成地方政府不计后果地借债的局面，这就是经济学里典型的“道德风险”问题。即使中央政府的救助可以避免地方政府债务演化成“债务危机”，但是，地方政府债务的背后本质上是债务转化成投入之后没有带来相应的产出。要知道地方政府的债务主要投入了经济建设，这的确和欧洲国家的债务大量用来支付社会保障不同，但中国地方政府以债务支持的投入不能根据它们的去向而简单地被定义为“具有生产性”：大量超标建设的新城和工业园恐怕永远都不会有回报了。这其中的效率损失不会因为中央对于地方的救助而消失，最终由此造成的福利损失还得由中央来承担，而说到底则是由全体人民来共同承担。

为什么说政府的债务负担最终是要由全体人民来共同承担呢？经济学的道理告诉我们，借债本身并不可怕，可怕的是债务的增长速度超过收入的增长速度，对于个人而言，这就意味着无法还债，最终是要破产的。对于政府也是一样的道理。因此，我们更为关注的是债务除以GDP的比率，在中国这样一个将大量地方政府债务投入生产的国家，地方政府债务可以被看做是“投入”，而分母GDP则可以视做产出，如果投入可以带来持续的经济增长，那么，债务除以GDP的比率就不会持续上升。遗憾的是，中国地方政府的债务不管是总量还是与GDP的比率都在快速地增长（见图1—1），这说明地方债务是否具有足够高的生产性是值得怀疑的。

从长期来说，如果要使债务除以GDP的比率降下来，只有两条路，一是让分子下降，二是让分母上升。让分子下降，主要是降低债务的增长速度，若要降低债务总量那就难了。人们对如何降低债务出了很多主意，比如说将债务增长纳入地方政府官员的考核，再比如将债务融资纳入地方政府预算，从而规范化。降低债务在长期是必须要做的，但是，从短期来看，地方政府新增债务有很多是为了偿还旧债，如果立即遏止地方政府借债，那么，偿债危机来得更快。再来看分母，作为分母的GDP，无非来源于实际的经济增长和名义的经济增长，前者是真金白银，后者则是价格问题。如果没有足够快的实际经济增长让政府有足够多的税收用于还债，那么，就只能通过通货膨胀来提高价格，而通货膨胀本质上就是对老百姓征税。正是因此，我要提醒读者，不要认为中国在表面上不会（或很少）出现地方政府债务违约，大家就安全了。实际上，如果地方政府没有能力自行偿还债务，又不能破产，那么任何形式的地方政府债务，最后都是要这个国家的老百姓一起还的，不是通过税收就是通过通胀。

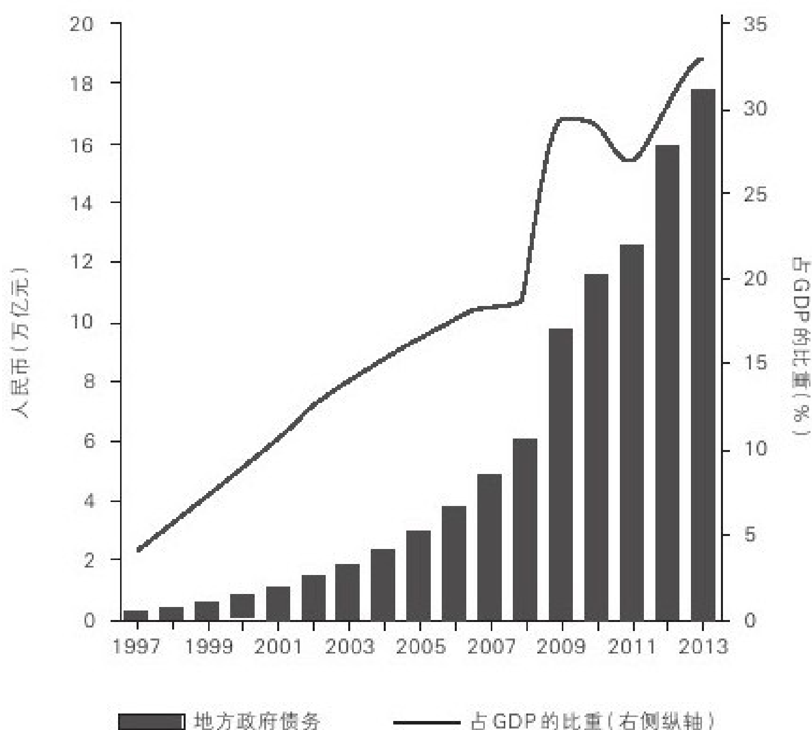
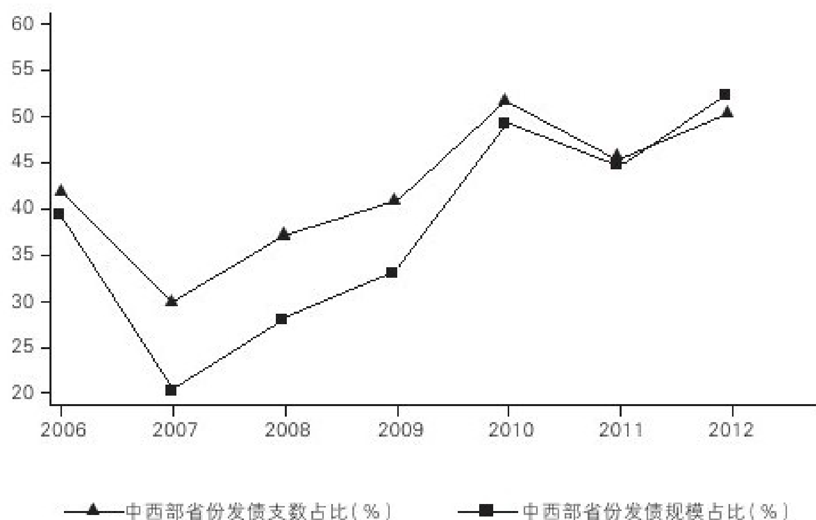


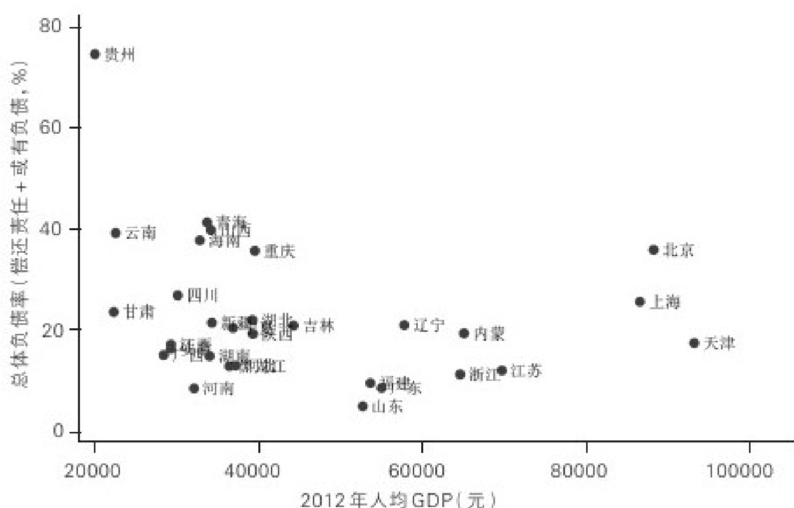
图1—1　地方政府债务的增长趋势

那么，在全国的地方政府债务快速增长的情况下，哪里的问题更加严重一些呢？根据中国的法律，地方政府是不允许直接借债的，因此，各个地方政府都成立了一些国有企业作为融资平台，以银行贷款、企业债、信托等各种形式借债。其中，很多地方政府融资平台都被叫做“城投公司”，通过发行企业债的形式进行融资，这种债叫做“城投债”。图1—2体现的是中西部省份城投债的变化趋势，图中中西部省份的城投债所占份额有两个指标，一个是中西部省份当年发行城投债的支数的比重，还有一个是当年融资规模的比重。可以发现，2006—2012年期间，中西部省份的这两个份额指标都呈现上升趋势。在2012年的增量中，中西部省份的两个指标都超过50%，但当年中西部省份GDP加起来只有全国的41%。GDP的份额小于债务增量份额会导致中西部债务负担相对来说越来越重。



数据来源：wind 数据库

图1—2　中国中西部省份城投债的变化趋势



数据来源：wind 数据库，比例经计算得到

图1—3　2012年省级人均GDP与总体负债率的关系

城投债只是地方政府债务的一部分，如果用国家审计署公布的省级地方政府总债务数据来看，债务负担更重的仍然是一些中西部省份。图1—3描述的是2012年省级人均GDP与负债——GDP比率的关系。可以看到，总体上来说，相对欠发达的省份负债率更高，左上角负债率较高的多为中西部地区。研究中国区域经济问题的人都知道，京、津、沪三大直辖市的情况非常特殊，所以，有必要将这三个地方从图中抹掉，这样，人均GDP与负债率的负相关关系就更清楚了。其中，贵州的人均GDP与债务——GDP之比已经达到70%，这个负债率已经超过国际通常设定的政府债务警戒线（60%）了。

最为令人担忧的是，一些地方政府已经感觉到，与其债务增长速度和融资成本相比，招商引资的效果并不好，因为短期的经济增长速度有明显的投资拉动特征，而未来如果没有足够的产业作为支撑，则当前投资的回报不高，地方债务的偿还压力非常大。近来，虽然政府不断降息，但这只影响正规金融市场上的利率，地方政府的实际融资成本却降不下来。在一些案例中，通过银行理财产品等方式筹资的年利率达到10%以上。一些做信托的公司恰恰是在给欠发达地方政府融资时征收更高的利率，道理很简单，它们认为这些地方的资产质量更差，所以，大的信托公司都不愿意帮欠发达地方的政府融资，而小的信托公司做这类业务，同时就收取更高的融资成本。这实际上加剧了欠发达地区债务负担越来越重的问题。

读者们，尤其是生活在发达地区和大城市的读者们，我想在此强调一句，不要以为在欠发达地区出现的债务与你无关。作为一个大国的一部分，发达地区享受了大国规模经济的好处。比如东部地区如果没有大国的规模经济，没有欠发达地区前来工作的劳动力，那么，东部地区成为制造业中心绝无可能。再比如，沿海大城市要建设成为国际航运中心和贸易中心，如果离开了广阔腹地的制造业，也难有国际竞争力。上海要建设成为国际金融中心，如果不是因为上海处于统一使用人民币的中国内地，要与新加坡和香港地区竞争，恐怕无望。对此，看看东京在国际金融市场上难以与新加坡和香港地区匹敌的地位就清楚了。享受了大国规模经济的好处，那就也要承担大国发展的责任，不管是通过给外来人口提供均等化的公共服务，还是通过上缴的税收，以中央向地方的转移支付形式支持欠发达地区的发展，或者帮欠发达地区还债，本质上无非都是在承担大国一员的责任。

更进一步来说，如果中国想长期发挥大国优势，避免欧洲（特别是欧元区）的困境，就必须实现区域之间人均GDP的趋同，而为了实现这一目标，最优的路径就是国家内部的自由移民。在这个意义上，自由移民不只是公平与否的问题，更是“国家发展战略”。也许有读者会

说，不会啊，通过“给钱”的方式来支持欠发达地区的发展，不也可以实现区域之间的均衡发展吗？回答这个问题，就要说明地理条件对于经济发展的重要意义了，对此，请容我在下一章慢慢道来。我会告诉读者，如果离开了劳动力自由流动，直接投资于欠发达地区缺乏竞争力的产业，甚至帮其偿还债务，仍难以避免在此过程中出现的资源利用低效率。

更加专业的读者还会提出一个质疑：如果给定汇率，欠发达的地方劳动生产率虽然低，但其工资也低，那就可以了，不会影响其价格竞争力的。是的，不错。可是，这就意味着两个后果：第一，在不计劳动生产率的均等化的条件下，对欠发达地区的工资进行调整，就意味着地区之间的收入差距巨大；第二，如果仅仅让工资与劳动生产率相适应，并维持地区间的收入差距，实现于此的唯一办法就是将地区之间的劳动力流动挡住，而这在任何一个国家都不可能是一个政策目标，也根本不可能做到。

事实上，即使理论上能够让工资与劳动生产率相适应，实际上却是很难做到的。市场经济其实并不是完全自由的，无论是在希腊还是在中国，劳动工资（包括相关的劳动成本）都不是一个自由灵活的变量。远的就不说了，我近来的研究发现，在中国的中西部省份，出现了最低工资标准抬升工资的现象，而且这是在模型已经考虑了人均GDP之后，也就是说，除了表示劳动生产率的人均GDP之外，有像最低工资标准这样的制度会使得工资比劳动生产率上升得更快。[10] 这时，如果一个国家（或地区）拥有独立的货币政策，本币贬值就是一个可以更快对经济形势作出反应的政策，但是，这无论在希腊还是在中国中西部省份，都是做不到的。

回过来说，劳动力自由流动，最终实现地区间的劳动生产率和收入均等，是大国发展唯一可行的战略选择。

话已至此，我想再重复一下我在《空间的力量》（格致出版社、上海人民出版社，2013年）一书开篇写下的第一句话：“任何大国的存在，都是因为这个国家的人民愿意通过协调地区间的矛盾来追求全体人民的公共利益，而这个公共利益在更小的国家不能实现。”请注意，中国各个省和城市之间的关系毕竟只是一国内部地区之间的关系，中国要谨防出现这样一种局面，即在对待生产要素（特别是劳动力）跨地区的流动这一问题时，各个地区都采取“国家间”的思维模式。否则，中国作为一个大国的“公共利益”将会严重受损。

中国已经到了呼吁每一个省、每一个市、每一个县、每一个人放弃本地思维，顾全公共利益的时候了。

当然，比呼吁更重要的是，要通过制度建设来约束政府的行为，让中央政府更多追求全民福利，让地方政府的做法更多考虑全局利益。

第二章　在集聚中走向平衡

关键词

集聚　效率　平衡　自由移民　要素流动

中国出现了人口过度向少数地区（特别是沿海特大城市）集聚的问题？

如果不进行政府管制，人口会向少数地区一直集聚下去？

人口的集聚会导致地区间差距越来越大？

我知道，很多人对这三个问题的回答是肯定的。如果你也这样想，我不得不遗憾地告诉你，这是三个有关空间的误解。

1.三个有关空间的误解

有图有真相，我们不妨一起来看三张图，这三张图可以直接回应上面那三个流行的误解。 11

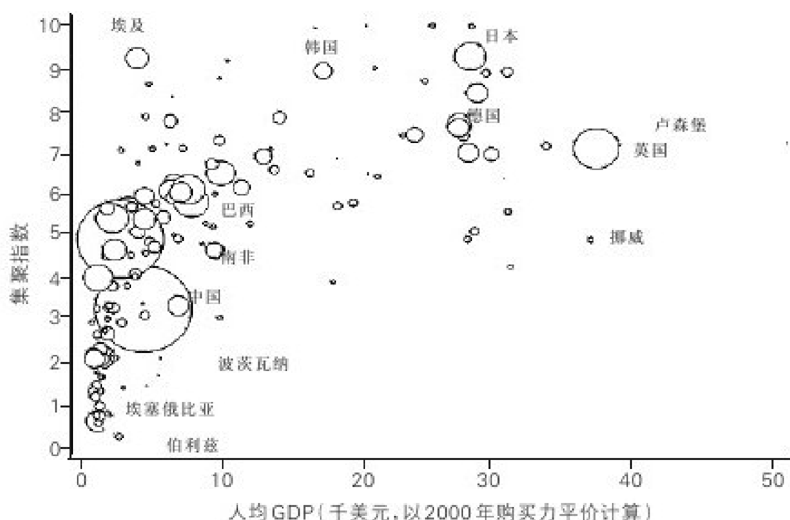


图2—1　经济发展与集聚的跨国比较

首先给大家看的这张图显示了人均GDP和集聚指数的关系（图2—1）。横轴表示一个国家的人均GDP，纵轴的集聚指数表示这个国家

人口集聚的程度。在度量这个集聚指数的时候，首先需要定义的是城市。在《2009年世界发展报告》里，如果在1平方公里的地区满足三个条件，就被定义为城市：人口密度超过1个门槛值，即每平方公里150人；距离一个大的人口集聚地的公路车程在60分钟以内，并且有交通接入口；这个有接入口的集聚地人口达到5万人。图中每个圆圈表示一个国家，圆圈的大小代表这个国家的人口规模。

这张图传递的信息可以用几句话来概括：第一，右上侧的国家，你一看名字就知道，都是发达国家。这意味着什么？越发达的国家，其人口的集聚程度越高。而在左下角，埃塞俄比亚、波茨瓦纳等，都是欠发达国家。欠发达国家人口集聚程度都不高。为什么发达国家的人口在空间上更集聚？因为发达国家的经济结构是以工业和服务业为主，尤其是以现代服务业为主，工业需要集聚，服务业比工业更需要集聚。现代服务业大量以知识、信息和技术为核心竞争力，这些产业更加集聚在城市（特别是大城市），这就导致了发达国家经济集聚程度更高这样的现象。事实上，在美国、加拿大、日本、欧洲这些发达国家和地区，人口还在进一步向大城市集中，这与其产业结构中现代服务业的比重越来越高有关，与知识、信息和技术越来越重要有关。相反，在欠发达国家，经济活动中农业的比重更高，而农业的主要投入品是土地，天然是分散分布的，在这样的国家，人口当然分散程度更高。

我们再来看中国，中国在左下方，不仅比发达国家的集聚程度低，而且跟与中国发展阶段接近的发展中国家——比如巴西、南非——相比较，人口集聚程度也是低的。我的意思是说，讲中国经济集聚过度了，毫无数据支持。我们可以说中国今天集聚的程度比过去高了，但是绝不意味着放到国际视野里面，中国的集聚程度就是高的。事实上，中国经济中第二、三产业的GDP已经占到经济总量的90%，而人们却仍然停留在农业社会的思维里，以为人口大量向城市集聚会导致什么可怕的后果，于是，长期以来，经济政策总是试图引导资源和人口向中小城市去分布，在制度上，我们也总是试图通过户籍等制度来减缓劳动力向大城市的集中，这些政策的影响，我们后文再详细地讨论。

再来看第二张图（图2—2）。人们一讲到人口集聚，就容易走极端。比如常有人问，是不是说全国13亿人口都集聚到上海来？当然不是。在讨论问题的时候，把一个观点推向极端是一种错误的而且有误导性的讨论方式，要不得。事实上，一个国家的集聚程度有多高，是由集聚带来的好处和集聚带来的坏处相权衡决定的。集聚会带来好处，但是集聚也的确会带来坏处，比如说拥挤、污染和犯罪。当集聚带来的

好处不够高，而坏处体现出来之后，集聚的水平就相应地稳定下来。而在这个过程中，非常重要的调节变量就是生产要素的价格，集中体现在地价、房价和劳动力工资上。

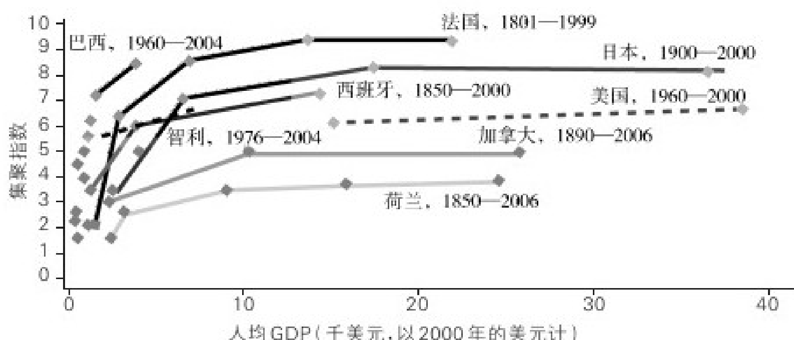


图2—2　集聚指数上升，然后保持稳定

图2—2显示的是发展阶段与集聚程度之间的关系。其中，横轴是人均GDP，纵轴是一个国家的集聚指数，这张图表明，经济不会无限制地集聚。在发达国家发展过程中，集聚程度不断在提高，提高到一定阶段就稳定了，因为这个时候中心集聚区的生产要素价格太高了，使得生产者觉得没有必要都在纽约和东京这样的大城市附近生产，也会使得一部分老百姓觉得没有必要一定生活在大城市。但是，我必须强调，这张图讲的是，当经济和人口经过一段时间的快速集聚之后，集聚的速度会减缓，但集聚的程度并不会下降。事实上，发达国家的人口仍然在向大城市周围集聚，只是速度不像以前那样快了。其中，特别值得提到的是东京。因为人口出生率的下降，整个日本的人口数量已经开始逐步减少，但是，东京都和东京圈的人口却仍然在增长，这就是集聚的力量。

第三种误解是认为集聚会带来经济发展的地区间失衡。请大家回过头来看上面这两张图，不管是国家间的横向比较，还是国家内部时间维度上的纵向比较，都表明经济发展水平提高会伴随着集聚程度的上升。那么，是不是发达国家是区域间发展水平或者收入水平差距更大的国家？邓小平同志在改革开放以后说他要出去看看，他跑到美国去一看，看到美国的城乡和区域间平衡比我们中国做得好。世界银行作过研究，考察世界上这些国家都是如何实现区域间平衡发展的。他们的基本结论可以总结成两句话：第一句话是，所有实现了地区间平衡发展的国家都是劳动力自由流动的国家；第二句话是，凡是通过经济资源的行政性配置去追求地区间平衡发展的国家没有一个成功的。这

里面就蕴含着一个非常基础的经济学原理——生产要素流动会使得要素回报均等化。收入就是劳动要素的回报，因此，劳动力的自由流动，最终就将走向收入的均等化。收入的均等化可以发生在城乡间，也可以发生在地区间，只要没有要素流动的障碍。比如说，一个人大学毕业了，想留在上海工作，主要是因为相比于其他地区，他在上海就业的收入更高。到一个什么阶段他就不来了呢？如果他觉得在中西部老家的实际收入和在上海工作的实际收入（扣除物价差异）差不多，他就不来了。把实际收入的均等化作为劳动力流动的“均衡条件”，这是理论的简化，现实生活中，劳动力流动还会考虑城市之间的公共服务和生活质量（包括气候、环境等），但从道理上来说，读者可以把这些都作为实际收入的一部分，是一回事。

发达国家在人口自由流动的过程当中，它的区域差距一开始是扩大的。为什么呢？因为在一开始的这个阶段，有一部分劳动者优先享受了发达地区的集聚带来的规模经济效应，所以他们就先富起来了。同时，在欠发达地区还有大量过剩劳动力，即使一部分人口流出，欠发达地区的收入水平也不一定会提高。但是随着经济进一步发展，劳动力进一步流动，区域间的人均收入差距会趋向于收敛。发达国家走过的是一个区域间差距扩大再缩小的过程，呈现出经济发展水平和地区间差距的“倒U形”曲线关系（见图2—3）。反过来说，如果政府的政策是阻碍劳动力流动，特别是限制低技能劳动力的流动，反而会使得区域间差距由扩大转而缩小的时间点推迟。

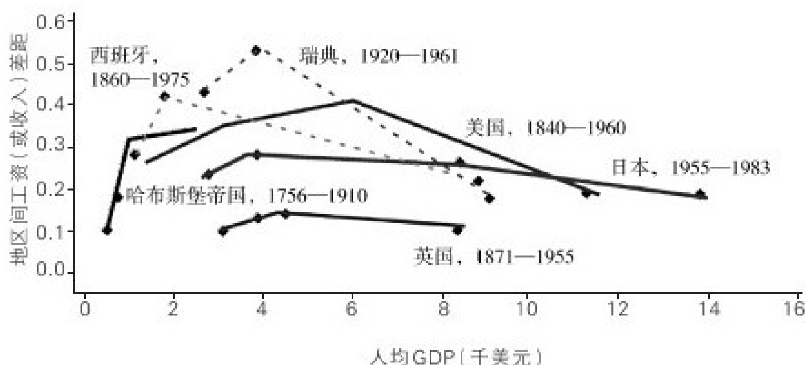


图2—3　经济发展水平与地区间差距

我经常说，区域经济学的精髓就是一句话：“在集聚中走向平衡。”这也是我和我的合作者们反复说的一句话。通常，人们很难理解集聚怎么会带来平衡，这是因为，人们通常在脑海里想的“平衡”其实是人口和经济活动的“均匀分布”。当我们讲到地区差距和区域间平衡发展的

时候一定要区分两个概念，第一个是总量的差距，第二个是人均的差距。对于经济增长和地区平衡来讲，我们需要的是人均意义上的增长和平衡，不是指总量意义上的差距缩小（即均匀分布）。把全中国的每一个城市都做成跟上海一样大，有没有意义？没有意义，同时这也违反经济规律。真正有意义的是地区之间的实际收入水平和生活质量的差距缩减到最小。大家再来回顾一下上面的三张图，是不是就能明白在经济发展水平不断提高的过程中，这些国家都不断地提高人口和经济活动的集聚程度，同时，地区之间反而获得了人均收入意义上的平衡发展？

这里值得介绍一项由华东师范大学的丁嵩和孙斌栋利用中国2210个县市2000—2010年数据所作的研究。他们发现，越接近大市场的地方经济增长越快，同时，如果这样的地区吸纳了大量劳动力流入的话，则接近大市场的地区和其他地区之间的经济增速就会趋同。这项研究用扎实的数据证实了，“在集聚中走向平衡”的机制在中国也是成立的。 12

2.自由移民的意义

至此，我已经说明了，对一个大国来说，自由移民的重要性远不只是保障人们的权利。自由移民本身就是缩小区域差距，并在一国内部实施统一的货币和财政政策的重要保障。

但是，城市化和地区之间的自由移民是一个几十年甚至上百年的过程，在这个过程中，如果我们只看特定时段的局部地区，就可能会觉得，劳动力流动并没有带来地区间收入水平差距的缩小。这时，读者们一定要想想，为什么现实生活并不如我们期待的那样出现了收入水平的均等化？是城市化和人口流动本身出了问题，还是因为存在着一些制度障碍阻碍了人口流动缩小地区和城乡差距的作用？让我们来回顾一下本书开篇那个《舌尖上的中国》的故事吧。

> 卓玛母女穿过村庄，走进30公里之外的森林……“一般来说，走一公里才能找到一朵松茸。”卓玛说。松茸是一种城里人餐桌上的美味食用菌，甚至还远销日本。在香格里拉的一个小村，村民在雨季的每天凌晨3点出门上山找松茸，如果去晚了，松茸就被别人挖走了。

这个故事里有两个重要的经济学问题。其一，采松茸显然是一项各顾各的零散生产。给定松茸的产出完全是天赐的，那么，很容易找到一个办法来协调各户的行动，并能够使每个家庭的收入不变，且不用那

么辛苦。比如说，有一个组织来规定，每家早上出门的时间不能早于5点，或者，每家上山采松茸只能走固定的线路，再或者，让一些家庭单号上山，另一些家庭双号上山。

问题是，这样的组织和协调行动为什么没有出现？类似的问题困扰着很多研究农业经济的人，曾经就有同行问我，为什么大家都知道农业应该实现规模经营，但规模经营却迟迟未能实现？答案其实很简单，农村人太多。人多了，协调成本就上升，统一的行动和管理就难出现，生产就难免是小规模而低效率的。特别是对于采松茸这样的经济活动，产量是上天决定的，而松茸的资源又是大家共有的，每家每户单独采集，结果必然是你争我夺，你4点起床，我就3点起床。

人多的问题还绝不只是增加协调成本。农业生产的低效率与其生产特征有关系，因为农业生产有一种瓶颈资源，那就是土地，土地的数量是有限的，而且土地的产出增长也是有极限的。在卓玛的故事里，这个有限的资源就是大山，而其产出的极限就是靠天决定的松茸产量。大家虽然都3点出门，非常辛苦，但给定总的松茸量和人口，人均收入根本不会因为大家都半夜上山而增加。在土地资源及其产出都接近极限时，要提高农民的收入，最终只有一条路，那就是减少农业人口。而这就引出了第二个问题：为什么卓玛一定要在家乡采松茸，而不是去城里的餐馆里烤松茸？

如果不是有各种制度（比如户籍、土地和公共服务）的制约，如果卓玛不是特别偏爱家乡的生活，并且不考虑少数民族进城务工可能面临的语言和文化的障碍，那么，卓玛绝对应该进城打工，而且是到东部打工。当前，中国的城乡收入差距是3倍多。在省之间，最富的京、津、沪三地2013年人均GDP均在100000元左右，而贵州省人均GDP仅为26393元，前者是后者的4倍左右。自由移民的意义在于，它能保障一国居民最大化自己收入的权利，让人们到能够获得更高收入的地方去工作。

自由移民的另一个重要意义在于，从长期来看，只有自由移民才是缩小城乡和地区间收入差距的有效方式。一方面，有的“卓玛”可以进城务工和定居，收入可以成倍上升；另一方面，留在家乡的“卓玛”们可以继续采松茸，但采松茸的人少了，人均收获将大幅度提高。最简单的经济学原理告诉我们，如果移民是自由的，那么，最终只有当城乡间和地区间的实际收入差距缩小至零（扣除物价差异、流动的经济和心理成本后），不同地方的人口规模才会相对稳定下来。这时，城乡和区域间的平衡才真正实现，这是在前面已经说过的发达国家的景象。

对一个大国来说，自由移民的重要性远不只是保障人们的权利。更为重要的是，只有当劳动力流动起来的时候，不同地区才能形成相互之间的分工与合作，有的地方造汽车，有的地方搞旅游，有的地方采松茸。地区之间形成经济上的相互依赖，是保持国家统一和市场整合的最有效途径。

劳动力自由流动了，人们就可以选择适合自己的生活方式。在地区之间，人口流动可以形成地区之间的竞争，如果一个地方的公共服务搞不好，企业和人就走了，这就意味着，把钱、事业和潜在的税源全部带走。地方政府为了当地的税收，就必须搞好公共服务。现在，中国的地方政府不愿意多花钱提高公共服务，其实就和人口流动不自由有关。对于提高地方政府提供公共服务的数量和效率而言，在劳动力自由流动基础上的“用脚投票”机制特别重要，这可以对地方政府的低效率形成有效的约束机制。

如果我只告诉读者，美国的经济和人口集聚程度远远高于中国，然后问读者，美国比中国地区间差距大还是小？我估计至少有一半的读者会回答“美国差距更大”。那我们就来看看美国的情况吧，美国和中国一样是个大国，相对具有可比性。图2—4是美国各州的GDP份额和人口份额。柱状图是美国各州GDP在全美占据的份额，曲线则是各州人口在全美的份额。尽管两个份额各自的地区间差距很大，但两者之间却高度一致。很简单的算术就可以告诉我们，各州人均GDP几乎是一样的，这样的结果不是很好吗？有的地方集中人口发展工业和服务业，有的地方地广人稀，就搞规模化的农场。美国农民之所以很富，恰恰是因为农民数量少，这样，农场面积才可能大。

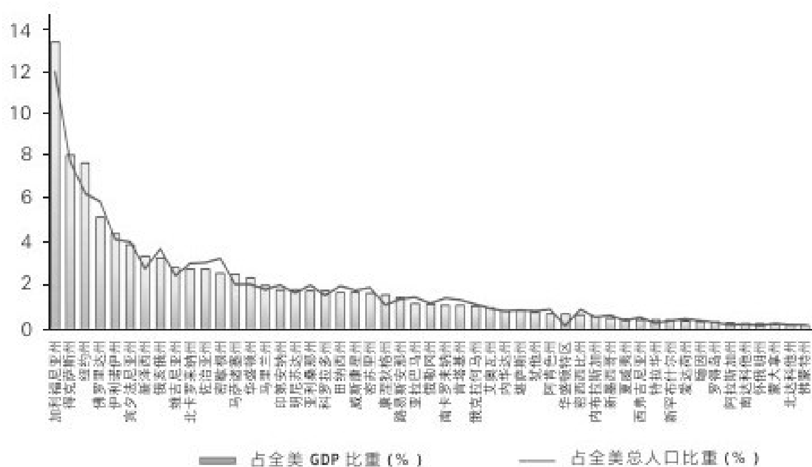


图2—4　2009年美国各州GDP份额和人口份额

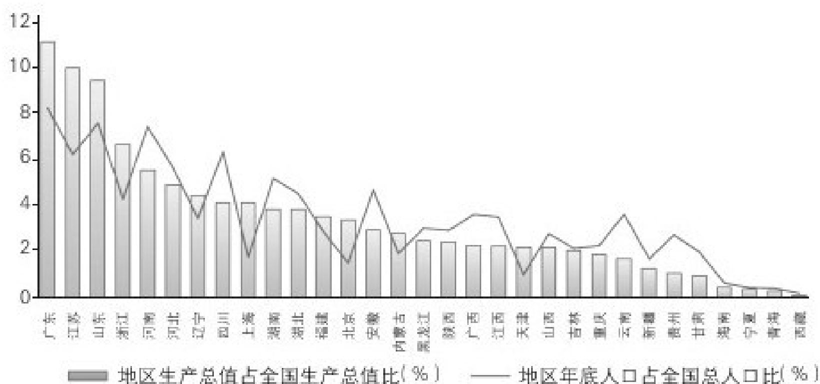


图2—5　2010年中国各省份GDP份额和常住人口份额

那么，中国呢？图2—5是中国各省份的GDP份额和人口份额。和美国相比，中国各省份所占GDP份额均匀得多，同时，各省份的所占GDP和其人口份额差距甚远。中国的政府和民众有一个非常严重的误解，认为中国的区域发展不平衡是由于经济高度向沿海发达地区集聚导致的。这是错的。中国的问题不是经济太集聚了，而是长期以来，人口的集聚未能与经济集聚同步。换句话说，中国真正的问题在于，图中

的曲线没有跟上柱子，也就是人口的集聚落后于经济的集聚。请读者们想一想，未来中国的区域经济发展是会更像美国，还是渐行渐远？我经常说，在经济发展的基本规律上，持有“中国是特殊的”这种观念是非常危险的，这往往会引向错误的经济政策。从长期来看，只要你相信一个国家的城市人口比重会不断提高，并且工业和服务业的发展都需要发挥集聚效应，那么中国沿海省份的GDP份额还会进一步提高，柱子的地区间差距还会进一步拉大。与此同时，曲线的位置会与柱子越来越靠近，人口的集聚程度也将提高，这时，各省的人均GDP将趋同，而这不就是“在集聚中走向平衡”的过程吗？

请读者注意，人均GDP是GDP与人口之比。对于有些产业来说，主要是制造业和服务业，有规模经济效应，人口的集聚反而伴随着更高的人均GDP；而对于有些产业来说，它的产出受到某种难以增加的投入品的制约，比如农业受到土地的制约、资源型产业受到自然资源数量的制约、旅游业受到景区面积的制约，像这样的产业，如果要提高人均产出，就必须减少人口。一个地方适合发展什么样的产业取决于它的比较优势，有的地方发展需要人口数量较大的产业，有的地方发展人少一些的产业，相互分工，便能够共同富裕。

一个国家的政策制定者当然需要缩小地区间收入差距，对于欠发达地区来说，因为其人均GDP是GDP与人口之比，要提高人均GDP，可以在人口不变的情况下给其增加投入，但是，如果欠发达地区受制于一些地理与自然的因素不适宜发展制造业和服务业，而更适宜于发展农业、矿业和旅游业这样的产业的话，那么，要让其致富，关键的措施就是减少人口，给钱还是次要的。

不过，即使美国可以在较大的空间尺度上做到人均GDP或人均收入的均等化，但如果将观察尺度缩小，在城市层面上看问题，城市之间就存在收入差距了，甚至这样的收入差距还很大。但是，城市间的收入均等化不仅要考虑名义收入，更重要的是扣除物价水平差异之后的实际收入均等化，因为只有实际收入才真正影响到人的生活水平。大城市的生活成本（特别是房价）更高，这就抵消了一部分的名义收入。如果以实际收入来衡量，那么，城市间的实际收入差距就会大幅度下降。

我曾经和一个保加利亚人聊起他的祖国。他说，自从欧盟东扩之后，保加利亚有不少人移民去了欧洲的富国，一些制造业出现萎缩。我问他，这样有什么不好？他的回答是，也没什么，没有离开的保加利亚人更多地做起了旅游，生活也变好了。

保加利亚的故事并不特殊。如果看一下数据就能知道，在每一次欧盟

的扩张之后，新加入的国家与老的欧盟成员国之间的发展差距都呈现缩小趋势。这非常符合经济学理论的推断，要素（特别是劳动力）的自由流动，能够带来国家（或地区）间经济发展水平差距的“收敛”。

欧盟的目标是在一体化的进程中实现共同的繁荣。但这里存在一个不可避免的难题，那就是，经济发展水平差距的收敛是需要时间的。从长期来说，有理由相信，欧盟内部的平衡发展可以通过人口流动来解决。问题是，欧盟内部虽然在制度上劳动力是自由流动的，但实际上各国间却有语言、文化、宗教等多方面的巨大差异，使得移民难以完全自由。于是，在短期里，欧盟扩张的结果就是，随着相对收入较低的边缘国家的加入，如果把包括新成员国的“新欧盟”与扩张之前的“老欧盟”相比，新欧盟成员国间的发展差距反而更大了。东扩之后的“新欧盟”内部发展差距大，这不是欧盟东扩的错，而是因为欧盟不是美国，在欧盟内部不能做到劳动力完全自由流动。

欧元区虽然没有覆盖整个欧盟，但其内部发展差距同样很大。我再次强调，在统一的货币区内，地区间的劳动生产率趋同是必须的。欧元区和中国都是统一货币区，同时，其内部又存在巨大的劳动生产率差距，这其中存在的问题，我在第一章已经解释过了，不再重复。只是觉得需要反复强调一下，在一个国家内部，劳动力的自由流动不仅是公民权利的问题，它本质上应该成为国家战略。接下来我需要解释的是，为什么地区间的平衡发展必须是在“集聚”的过程中实现的，难道不集聚不行吗？答案是不集聚不行，现在我就来告诉大家这是为什么。

3.空间的力量：**3M**与**3D**

10多年前，我意识到将政治经济学分析用于研究中国的区域问题是非常重要的，尤其是地区间关系和中央地方关系。之后，我和我的同事、学生一起研究了地区间市场分割和重复建设等一系列问题。在那些研究里，我们说了这样的意思：在中国，地理与政治是一对矛盾，经济开放和工业化使得地理的作用越来越重要，经济向沿海地区集聚成为一种趋势，然而，地方间的政治逻辑却使得每个地方都想最大化自己的经济规模，从而阻碍着生产要素的流动，成为一种反市场的力量。

2007年，我参加了《2009年世界发展报告》背景论文的写作。[13] 对于这本报告而言，我的工作只是沧海一粟，更重要的是，参与报告的研讨让我感觉到了学术生涯中难得的“心有灵犀”的碰撞。事实上，我认为这本报告在2008年接近尾声的时候出版是当年经济学界最为重要的两件事之一，另一件是克鲁格曼在当年凭借对新贸易理论和新经济

地理学的贡献摘得诺贝尔经济学奖。“地理”绝对是当年经济学界的关键词。

我还清楚地记得在东京的《2009年世界发展报告》工作会议上，项目负责人吉尔（Indermit Gill）总结道，城市发展的问题核心是解决“3M”问题，即分别用Time、Grime和Crime三个词表示的拥挤、污染和犯罪问题。城市经济的发展有其规模经济收益，而“3M”则构成了城市发展的成本。城市发展的政策就是应该不断地通过技术和管理的改进来降低“3M”，释放城市的规模经济效应。

进一步地，报告将地理对于经济发展的影响总结为城市问题、区域问题和国家问题。报告用三个D——Density（密度）、Distance（距离）和Division（分割）——来构建自身的整个分析框架。其中，密度带来规模经济，而城市是规模经济的集中体现。距离产生地区间的贸易成本，而基础设施的建设可以降低贸易成本，就好像拉近了地区之间的距离。相应的，区域发展政策的重点就是通过基础设施建设缩小地区间的距离，降低贸易成本。

三个D中，最厉害的是分割，分割体现了政治。此话怎讲？传统的经济学分析通常有两个假设，边际收益递减和生产要素自由流动。有了这两个假定，地区间和国家间的收入水平在长期一定是趋同的。对这个道理最简单的理解是，只要存在收入差距，穷国的居民如果可以自由地转移到富国去，那么，穷国就会不断向富国移民，直到两个国家的收入一样。劳动力不能自由流动也不要紧，只要资本是可以自由流动的效果也一样，如果资本不断投入富国，最终会出现回报下降，这时，就不如向穷国投资反倒可以获得更高的回报，如此直到两个国家之间的投资回报一样。

事实上，现代经济发展并没有实现国家间的收入均等化。原因何在？因为传统经济学的两个假设都不太符合现实。一方面，资本边际收益递减的趋势是可以打破的，如果生产有规模经济性，生产要素的集聚可以使高技术的劳动力和企业产生知识的外溢性，加快技术进步，资本的收益将相应提高。另一方面，就和政治有关了。发达国家是以本国居民的幸福——而不是全人类的幸福——为目标的，因此，他们的国界不会对所有人打开，他们要吸引的移民，或者有钱，或者有技术。于是，高技术的劳动力仍然在源源不断地向发达国家移民，而且主要是向发达国家的少数人口密集区集聚，这些地方对于高技术人才的需求更大。同时，对于低技术的移民，除非特殊原因（比如亲属团聚或者政治避难），发达国家的大门是关闭的。这种分割的局面，就是由国家间政治决定的。

国家间生产要素的流动不自由其实主要就是劳动力流动不自由，资本相对来说是自由流动的，而且国际资本流动越来越自由。由于发达国家的技术创新不断在缓解其资本回报递减的趋势，结果，发达国家反而成了资本流入地。这看上去似乎有点儿不合理，缺钱的不应该是穷国吗？在经济学里，是否缺钱不能按谁钱少来理解，这个世界的实际情况往往是，当技术创新的力量非常强的时候，富的地方反而资本回报高，更缺钱。

在这个全球化的时代，欠发达国家的前景的确黯淡。在国家间存在劳动力流动障碍的情况下，发展中国家实现追赶的唯一途径就是参与全球化，实现自由贸易。发展中国家不是穷吗？那么，就发挥劳动力便宜的比较优势，生产在价格上有竞争力的产品，卖到发达国家去，让那些劳动密集型产业在发达国家无利可图，转移到发展中国家来。结果，发展中国家通过贸易而致富，发达国家的低技能劳动力被替代。

在中国，我们可以用煽情的语言来告诉国人，我们挣的钱是“微笑曲线”中间的低端部分，研发和销售这两头都很挣钱，而这两头都在发达国家。可是，挣辛苦钱有什么错吗？这就是我们在现阶段能做的。要知道，中国恰恰是全球自由贸易体系的得益者，对此，看看加入WTO以来中国的经济增长速度就知道了。而且，还要知道，中国恰恰是通过走一条发展劳动密集型产业的道路，积累了大量的资本，逐渐推进了产业升级。今天中国的出口产品结构向高端爬升的速度非常快。

当今世界，只有极少数国家（比如，以朝鲜为代表）不太相信自由贸易对于致富的重要性，当然也可能是因为某种复杂的原因而假装不相信。在印度，也仍然有强大的势力在抵制自由贸易，不过情况正在好转；拉丁美洲曾经走过“进口替代”的道路，结果是经济停滞，不过拉美学者自己不太愿意承认这是政府战略出了错。不管你主观上怎样看世界大势，事实上，“二战”后，只有十几个经济体成功地跨越了中等收入陷阱，加入了富国俱乐部，这些经济体有几个在东亚，他们的共同经验就是贸易开放，按自己的比较优势来发展。

中国在改革开放前，走的也是闭关锁国的路，没能如愿以偿地“赶英超美”。30多年来，中国经济最重要的一条经验也是开放。在这条路上，中国经济的规模早已经“赶英”，如果不出大的意外，过不了多少年，中国经济的规模将实现“超美”。即使在人均意义上中国与美国还差距很远，但如果不出大的意外，只要保持6%—7%的年均增长速度，过不了多少年，中国就将成为高收入国家。

有一点是可以确定的，中国经济在追赶发达国家的过程中，最为重要

的一个优势就是它的大市场。人口规模利用得好，它就不是负担，而是中国企业借助于国内市场实现规模经济效应的优势。城市化进程将带来城乡间和地区间资源的再配置，有利于提高经济资源的使用效率，这将为中国经济实现持续增长注入新的活力。我已经反复提醒，中国要警惕地方利益超越国家利益，市场被零碎分割，每个地方都只想着做大自己，忘记了自由移民才是地区间实际收入水平趋同的实现途径。

到目前为止，我不断地在强化一个观念：规模经济是重要的，而在国家和区域的发展中，规模经济是与空间集聚相伴随的。理解“空间的力量”如此之重要，那就让我们来回顾一下《2009年世界发展报告》里说了些什么吧。

曾经有本书，书名叫《世界是平的》，那么，世界到底是不是平的？从空间的视角来看经济发展，世界从来都不是平的。世界经济发展是高度集中在少数国家的，而在这些国家内部是集中在少数城市的。如何去理解“世界不是平的”这样一个现象呢？《2009年世界发展报告》问了三个问题，这三个问题分别涉及城市发展、地区发展和国家发展，我为这三个问题再分别加上三个与中国发展有关的问题。

区域和城市发展的三个问题

第一个问题与城市发展有关，为什么东京成为全世界最大的城市？如果按照东京圈的人口来统计的话，人口是3600万，而东京圈的面积相当于上海加上苏州。与此相关的中国问题是，为什么说上海的人口增长还会继续？不是说上海要做国际大都市吗？不是要让长三角成为全国经济的龙头吗？不是要让上海成为长三角的龙头吗？

第二个问题跟区域经济发展有关系，为什么西伯利亚人烟稀少？相应的，我要问另外一个跟中国有关系的问题，看起来不是很相关，但本质上是一个问题。中国社会科学院朱玲教授在一篇文章里讲了一个故事：当苏联解体以后，新疆开始跟俄罗斯做边境贸易，在新疆某地有个宾馆，跟俄罗斯的贸易做得越来越频繁以后，这个宾馆变成了贸易口岸，有贸易功能，有娱乐功能。这本身就是一个微观层面的经济集聚的例子。朱老师观察到一个现象，在新疆把产品往俄罗斯卖的商人都是浙江商人，而不是新疆商人，而且浙江商人卖的东西都是在浙江生产的，不是在新疆生产的。于是她就问了个问题，你们为什么不在新疆生产产品，然后卖到俄罗斯，这样不是省了长途的运费吗？[14]

第三个问题与国家发展有关，为什么非洲国家那么穷？从发展经济学的角度来讲，下一轮世界发展的重点肯定是非洲国家，非洲怎么脱离

贫困？与之相应，我问的问题就是，中国的中西部省份如何追赶沿海？中国一个省的人口规模和一个国家差不多。在本质上，问非洲国家为什么那么贫穷，就跟问中国中西部省份为什么相对欠发达是一个道理。比如最近这些年，贵州在搞工业强省计划，贵州是不是依靠加大投资，搞工业强省计划就能发展起来？如果是这么简单的话，那么是不是非洲国家也可以通过国际援助，多搞点儿工业项目，就发展了呢？

对于上面三个问题，我们还可以换一个方式来问。一个国家发展经济的最终目的就是为了减少贫困，实现生活质量的提高。而发展中国家的贫困主要集中在农村，我们来问一个问题，如何减少贫困？是靠经济发展还是靠政府将大量经济资源转移到欠发达地区？在中国，贫困减少主要是由经济发展带来的，经济发展带来收入水平提高，贫困就减少了。那么，政府通过转移资源的方式来开展的扶贫政策有没有起到作用呢？经济学家的研究显示，如果只是简单地进行财政补贴和资源转移式的扶贫，收效不大。[15] 既然减少贫困主要靠经济发展，那么，经济发展主要靠城市还是农村？换言之，是应该主要通过发展城市来减少农村贫困，还是应该主要通过发展农村来减少农村贫困呢？

如果你相信经济增长是减少贫困最重要的途径，你应该选择城市，也就是说，只有通过发展城市来让农民不断变为工业和服务业的从业人员，才能最终减少贫困。读者可能会问，那剩下的农民不管了？当然不能不管，随着农民不断减少，剩下的农民从农民变成规模化经营的农场主，或者农场里的“农业工人”，收入也将提高。制约农业发展的瓶颈要素是土地，土地是不可能无限增加的，所以一旦土地决定了农产品的增长极限的时候，要提高农民的人均收入只有减少农业人口，这在卓玛与松茸的故事里也讲过。而工业和服务业的发展却可以不断地进行资本积累，不断地创造就业。这就是为什么在发达国家工业和服务业比重很高，但是城乡居民的收入没有差别的原因，因为他们的农民是农场主。

大家可能会怀疑，中国这样一个人口大国，能够实现75%以上的城市化率吗？问这个问题，在本质上就是在问中国能不能实现经济持续增长，最终成为发达国家。未来中国的城市化率到底能够提高到什么程度，主要是看城市部门是不是能够持续地提高生产率，并为农村进城的移民源源不断地创造就业，如果能做到，农民就可以不断地减少，最终，通过农业的规模化经营提高少量农民的收入。事实上，这样的现象已经在中国出现了，随着农村人口的减少，农业的规模经营程度正在逐步提高，进城务工人员将家里的地转包给其他人的现象已经非常普遍。以前，进城务工人员在播种和收割的农忙季节都要回老家一

趟，现在，收割季节已经不需要回老家了，因为在收割环节，机械化程度已经大大提高，一些农民在收割季开着收割机专门提供收割服务，这实际上就是机器替代劳动力的过程。在我走访的一个湖南农村，原来拴牛的牛棚，现在“拴”着的是拖拉机，这不就是现代农业的“牛”吗？只不过以前的牛吃的是草，现代的“牛”吃的是油嘛。很多人以为，中国中西部地区往往是山区，这些地方不适合大型的农业机械，所以无法搞农业的规模经营。其实不然，农业规模经营并不只出现在种粮食的平原地区，我在西部山区看到，一些地方成片地种鲜花，当地的农民把地流转给鲜花种植基地，自己再做农业工人，收入大幅度提高。（上述在农村出现的景象，请参见彩图2—4。）事实上，在农业中，机械化的潜力远远超过人们通常的想像，在新疆，棉花和葡萄的种植和采摘都已经出现机械化了。

第二个问题有关区域发展。区域间的经济发展差距收敛在任何一个国家都是非常重要的，这里就出现了两个政策选择：第一个政策选择我称为“动钱”的政策，就是把资本移向劳动；第二个政策我称为“动人”的政策，就是劳动移向资本。[16] 西部大开发、中部崛起和大家都齐声叫好的所谓“产业转移”是在动什么？动钱。并不是说动钱都不对，关键在于是否基于市场机制，钱用在了什么样的产业上。我们通过财政转移和产业转移，希望中西部也获得发展空间。而在动钱的同时我们还在动另外一个资源，就是土地。我们把大量的新增建设用地指标投向了中西部省份，把土地的配置政策作为支持中西部发展本地工业的手段。

这里很重要的一个理论问题是，你是否相信地理对于经济增长是重要的。如果你相信地理是重要的，中国经济又是高度开放的经济，那么港口就是重要的；如果你不相信地理的作用，就会把产业搬迁到中西部去，甚至搬到山区去。但是你要知道，企业家的目的是挣钱，他们不是传教士，也不是扶贫机构。在全球经济高度整合的今天，与中国的中西部相比较，企业为什么不去工资大大低于中国的东南亚国家？那里的深水港并不比中国差，而且离欧洲更近，还节省运费呢。所以，如果脱离中国的实际劳动生产率，通过行政干预的手段来“腾笼换鸟”，结果就可能是笼子腾出来了，新的鸟却没来，而被赶走的鸟却可能飞到了东南亚，没有飞到中国中西部去。

大家现在看到的往中西部的产业转移是怎么进行的？不能否认，其中有一部分选择转移到中西部省份是符合经济规律的，这一点，我们到后面再说。但与此同时，我们能看到的产业转移大部分是行政推动和扭曲市场的结果。行政干预经济发展的结果是，开发区遍地开花，几乎每个县都有一个甚至几个产业园。大量中西部省份的产业园地理位

置偏远，地形复杂，交通不便，同时，因缺乏规模，难以具备招商引资的基础设施条件，而大量产业园投资又依赖政府负债来实施，结果造成投资大、产出低、负担重的局面。

大约自2003年以来，政府希望通过给予欠发达地区更多建设用地指标的方式来鼓励这些地方的发展。不少地方因为获得了较宽裕的用地指标，能够实现以几乎“零地价”的方式来招商引资，一些地方甚至还为进驻企业配以商业地产开发权，但结果却并不足以抵消这些地区的地理劣势。这样的做法不仅难以推动产业集聚，不利于提高土地利用效率，使地的城市化和人的城市化严重脱节，而且使当地发展长期依赖于政府补贴，给地方政府背上沉重的财政负担。

我在西部某地调研时，问当地政府官员：“有没有工业园圈了很多地，却很少有投资项目？”接受我访谈的政府官员说：“这个我不能说，我说了，会犯错误的……”是的，他没说什么，但其实已经回答了。另一位当地官员比较开明，回答得也比较巧妙：“如果我们省有20个工业园，没投资是偶然现象；如果我们省有100个工业园，那这就是普遍现象。”而我了解到的情况是，这个省共有100多个工业园。我去现场看了一个在全省排名20多位的工业园，结果看到的是大量闲置的工业园土地。工业园的地圈好了，却没有什么投资项目（参见彩图5）。一个在建的项目，已经开始建设两年了，仍然只有钢结构，连厂房都没有建成。当时我就想，这是不是骗取当地优惠政策的假投资啊？带我去调研的朋友给了我下面这段回答：

> 我觉得有两个方面的因素，一方面是企业实力不够，主要是圈地，等待土地升值收益（工业土地升值或变更土地性质，进行商业开发）；一方面是为获取短期政策优惠，如拿到商业用地，先行开发获取工业投资补贴，以寻求资金平衡，等待短期收益获取后，又辗转其他地方，如法炮制！原因一方面是地方政府经济发展与考核指标的压力；一方面是实业难做，其他产业来钱太快，企业投机严重。

我调研的这个工业园所在地属于国家级贫困县，目前人口是5万，未来的规划是建成30万人口的城市。为此，这个县城正在建大型的市政广场，连接县城到所在地级市的公路有八车道。城市的建成区面积在短短两年内扩大到了过去的3倍。我想在此强调一下，如果这样的新城和工业园的投资都是依托于地方政府负债，那么，可不能仅仅因为这些投资在用于“经济建设”，就认为这是“生产性”的啊。类似这样超标扩张的工业园和新城，我在全国多处调研时都有看到，如果每个地方政府都想做本地的工业园和新城，读者就不难理解，全国的新城规

划人口加起来有34亿这个结果了。[17] 那么，中西部城市超标建设的现象是怎么形成的？是不是沿海地区就好些？我到后文会告诉读者，在全国范围内，城市规划过于超前，城市面积扩张速度快于城市人口增长速度，的确是普遍现象，但是，这样的现象在中西部省份确实更为严重。

与此同时，地方政府有非常严重的“产业升级”倾向，总喜欢搞“高大上”的项目。我在一个西部省份调研的时候，当地的学者就跟我抱怨，说当地领导要发展汽车工业，全然不顾当地完全没有相应的产业基础。我的研究发现，中国经济有严重的资本深化倾向，也就是说，即便中国当前仍然是城市化刚刚过半的国家，我们的经济发展已经远远偏离了当前劳动力供给的状态，这体现在一个“就业的GDP增长弹性”指标上，也就是单位GDP增长创造的就业。按照道理来讲，一个国家越发达，资本越便宜，劳动力相对来说越贵，它的单位GDP增长创造的就业就越低，而我们的这个指标甚至比那些较中国更加发达一些的发展中国家还要低。[18] 这个现象在哪里更严重呢？在中西部，西部的资本深化速度比东部还要快。[19] 这么大量的投资下去了，经济的产出是不是能够同步增长呢？研究显示，近些年来，整个中国的投资回报在下降，情况最严重的地方是哪里？又是中西部。[20] 这就是严重忽视经济发展与地理之间关系的后果。

在“动钱”和“动人”两种区域间平衡发展的路径下，如果忽略地理对于经济增长发展的重要性，简单地依靠动钱，这样的发展是背离市场经济规律的。如果发展的目标是为了提高人的收入水平，为什么不能让欠发达地区的人流动到相对发达的地区呢？我们一边在讲沿海地区劳动力短缺，一边又阻碍劳动力流动。不让劳动力流动起来，地区间发展水平是更平衡还是更不平衡？有了前面的知识准备，大家应该能够自己找到答案了：劳动力不自由流动的结果是，在人均意义上地区间发展水平更不平衡了。所以，如果你相信国际贸易和市场接近度对于经济发展是重要的，地理就是重要的。如果地理是重要的，发展政策和追求区域间发展水平差异收敛的正确选择应该是“动人”为首选，“动钱”（财政转移支付）只能是建立在“动人”的基础之上。

如果一国内部的地区之间要实现劳动力自由流动，那么国家之间呢？国家之间是另外一码事。国家之间不可以自由移民，因为这是政治问题，美国不会说要跟中国缩小收入差距。发达国家才不会以天下大同为己任呢！所以，发达国家的政策一定是只要高技能人才，低技能劳动力他不要。作为发展中国家，大量受高等教育的人跑到美国留学，留在美国成美国人了，该怎么办？在理论上，可以对高技术劳动力的国际移民征税，提高人才外流的成本，只不过，这样的理论逻辑在实

践上很难做到。这就是政治经济学，国家之间的移民和一个国家内部的移民完全是两码事。

当劳动力没有办法实现国家之间自由流动的时候，缩小国家间差距有一个办法，就是用贸易的自由化来替代劳动力流动。自由贸易有利于发展中国家发挥劳动力充裕的比较优势，逐步通过贸易来推动发展，积累资本，再逐渐产业升级。当今世界，成功地实现了经济发展，并且逐步晋升为发达经济体的成功例子有一些就在东亚，而这些经济体无一例外是通过参与国际分工和国际贸易来发展自己的。在这个意义上，中国正在走的经济发展道路只是东亚道路的又一个成功例证。充分尊重经济规律，尊重市场，这是中国利用全球化和经济开放发展自己的宝贵经验，但是，一段时间以来，这一经验似乎被忘记了。

区域经济发展的三个D

区域经济发展的核心秘密就在三个D里。第一个D叫Density，即密度，密度对经济发展非常重要，而城市就是规模经济最为重要的体现。规模经济体现为三大效应，第一是分享（sharing）——分享固定投入。生产者有固定投入，比如说基础设施，比如说开发区建设，都有大量固定投入。人口越密集，分享基础设施投资的企业和人就越多。从消费者角度来讲，也有固定投入分享，比如说在餐馆吃饭，餐馆客流量越大，平均每个消费者分摊的餐馆投入成本就越低。

第二个效应是劳动力市场的匹配（matching）。作为生产者，要招聘什么样的人在大城市里都能招聘得到，在小城市你就可能招聘不到，因为不够专业化。反过来从劳动者这个角度来讲，你学冷门的专业，在大城市更可能找到专业匹配的工作。温州的企业做大后，常常会搬到上海来，原因就在于，当企业升级了，需要更高技能、更专业的劳动力（比如设计师）和生产型服务业，温州就满足不了这些需要了。

随之而来的第三个效应是学习效应（learning）——劳动力专业化以后就越做越好，这叫自己跟自己学，积累经验就是这个意思。比如说，大学生为什么毕业以后愿意留在上海？我们很多人说大城市里大学生多，会出现大学生就业难。大学生其实不傻，一个人在选择自己的就业地的时候，他考虑的是终身的收益，大学生初次就业后的起薪虽然只有几千块，但是他在一个会计事务所里干一年，跳个槽，收入可能会翻一倍。这就是学习效应的体现。

我再给大家讲一个故事。我有个台湾朋友，他的姐姐原来在台北学中医做针灸，后来到上海来学习，学完以后不走了。他就问他姐，你为什么不回台北？她说，我在台北一天扎30个，我在上海一天扎300

个。这句话很有意思。上海的人口大约是台北的10倍，诊所的业务量也大约是10:1，所以这里就有规模经济——客户多分享了诊所的固定投入。另外，这个例子里还有学习效应。所有以知识和技能为主要投入的现代服务业都有这个特点，那就是，越做越好。就比如我们做教授的，在大城市市场大，同样一门课，反复讲，就会越讲越好。如果是在小城市，恐怕就得上几门课，结果可能就是精力分散，都上不好。规模经济导致专业化，专业化又进一步产生学习效应。

除了自己跟自己学的“干中学效应”，更为重要的是，生活在大城市里，还能够向周围的高技能劳动力学习，在与别人的交流中提高自己，这叫做“人力资本外部性”。经济学家认为，城市里的人力资本外部性是现代经济发展的重要机制，也可以解释为什么大学生要在大城市扎堆。为什么现在大城市人越来越多？因为经济结构发生变化了，现代经济里面越来越多的是知识和技术密集型产业。为什么全世界一流的演员、教授、医生、做咨询的和金融的往往都在大城市？他们难道不知道大城市比较拥挤，并且房价贵吗？都知道，但他们还是到大城市来，因为规模经济、匹配效应和学习效应。

第二个D叫Distance，即距离。世界上为什么会有不同地区间发展水平的差距？每个地方距离经济的中心城市不同，其发展的潜力就不一样。随着基础设施的改善，地区和地区之间的距离是可以缩小的，虽然物理距离不能缩小，但是经济的距离（运输成本）和时间的距离是可以缩小的。在一定条件下，基础设施的建设、互联互通水平的提高，经济和时间距离的缩小会导致生产要素向大城市的集中。大家这样想，在骑马的年代，要把欧洲的东西卖到中国来，中国的东西卖到欧洲去，这成本太高了，所以大家都独自发展。后来有轮船了，再后来有火车、汽车、飞机了，交通运输不断的发展和流通成本的下降会导致什么？企业会充分享受集聚地的分享、匹配和学习效应，在生产率提高的过程当中，宁愿承担交通运输费，把产品集中生产，再卖到别的地方去，仍然是划算的。

不同地区经济发展水平的差距和经济活动的高度集中，实际上跟基础设施的完善是有关系的。改革开放之初广东和广西差别不大，为什么广东在后来一下子把广西甩到后面去了？道理很简单，因为广东距离香港近，距离香港近就距离国际市场近。与此同时，广东和广西之间的公路和铁路也足以让广西人到广东去打工，那企业就宁愿在广东扎堆了。

第三个D是Division，即分割。我给美国来的学生讲课的时候问他们，现在如果你是联合国秘书长，你想制定出一个政策让中美经济发展水平和收入水平均等化，你会怎么办？美国学生第一个反应是给中国人

钱，我说谢谢，还有没有更好的政策？有些学生稍微想一想，能想到第二个政策，就是把美国国界打开，让中国人自由移民，这样中美收入差别就缩小了。当然，这是不可能的，现实生活当中劳动力在国家间是不能自由流动的，所以，国家间的发展水平差异收敛未能实现，这是因为分割持续存在。尽管基础设施可以促使地区之间的实际距离减少，但是在国家间仍然存在国界。国家间持续地存在市场分割，就会导致国家间差距持续存在，一个具体的现象就是中国留学生选择回国的只有大约三分之一（最近几年回国比例有提高的趋势）。高技能的走了，低技能的走不了，这样一来，要缩小中美收入差距当然就难了。

4.城乡和区域发展中的要素流动和政策

空间力量对于经济发展是非常重要的。我们涉及了规模经济，涉及了交通成本，也涉及了要素流动，这里有几个现象要相应给出解释。

第一，关于城市发展，我举了消费的例子，为什么在上海什么都买得到？这跟规模经济有关系。第二，关于区域发展，为什么浙江会出现专业化生产，为什么要在浙江生产再运到新疆去出口到俄罗斯？这个问题朱玲老师在她的文章“新疆印象之一：活跃的口岸贸易”里提供了答案。朱老师问了当地人，当地人说我们开过类似企业，但是我们当地生产出来的鞋子和在浙江生产出来再长途运输到新疆的相比还要每双贵一块钱，这就体现出了经济集聚在浙江带来的生产成本节约。

我们再来讲要素流动。在土地、劳动力和资本三大要素中，土地是不流动的，这是自然属性；高技能劳动力流向他们充裕的地方；资本流向它们稀缺的地方。中间这句话最好理解，跟有知识的人在一起就可以享受他的外部性，自己也更有知识了，这就是大学生扎堆的现象。我们下面详细解释一下第一句话和第三句话。

先说土地。土地在自然属性上是不流动的，但是，土地的使用权却是可以流动的，我一直主张，建设用地指标要跨区域配置，现在在实践当中特别重要的就是农民宅基地的使用权可跨地区流转的问题。比如说，一个农民已经到沿海来打工，全家都来了——注意我说的是全家都来了，而且是自愿的——这时，他家里的住宅空了，没有用了，那是不是可以允许他把老家的宅基地复耕成农业用地，与此同时，允许他把这个宅基地对应面积的建设用地使用权带到他工作的城市去，允许这个“人口流入地”把郊区的农地变成工商业和住宅用地？在这个过程中，土地没有动，但是建设用地的指标和使用权动了，它使得人口流入地的农业用地可以变成工商业和住宅用地。诺贝尔奖得主科斯（Ronald Coase）提出的经济学原理告诉我们，初始的产权界定给谁

不重要，只要有市场机制，就可以通过交易提高资源利用效率。在建设用地指标（使用权）的交易中，关键是要以农民在城市里有就业和社会保障为前提，并且要基于自愿和合理的价格形成机制，这就不会剥夺农民的利益了。此外，人口流出地的一些以乡镇企业或工业园形式存在的建设用地，其对应的指标也应该可以实现跨地区的流转，这样，经济资源的配置效率就可以极大地得以提高。

理解土地的使用权是可以流动的，这对于提高土地资源的配置效率非常重要。中西部城市面积扩张速度大大快于城市人口扩张速度，这说明，城市扩张并没有同步地增加就业，既然如此，为什么不能允许中西部把他们的建设用地指标拿来给沿海省份用呢？更重要的是，中国的劳动力已经大量地跨市甚至跨省流动起来了，这本质上就是劳动力资源的跨地区再配置，对于改善经济效率，促进经济增长和提高人民福利都有好处。而大量农民在家乡的宅基地出现了空置，这些宅基地对应着一定面积的建设用地指标，为什么不能将那些空置的宅基地复耕为农业用地，然后，允许跨省流动的农民将与宅基地相应的建设用地指标转让给他工作和居住的城市呢？我大约在2008—2009年就陆续写文章系统地论证过这个政策思路，[21] 但是截至我写这本书的时候，建设用地指标跨省再配置（或者交易）仍然是被禁止的。不过有一点好消息，广东、安徽和浙江正在做一些跨县建设用地指标流转的试点。

再来讲第三句话，资本流向短缺的地方。这句话非常容易引起人误解，从字面上理解这句话，中国当然是中西部缺资本，所以资本应该往中西部去。问题是什么叫“缺资本”，如果你认为欠发达的地方就缺资本，那么，为什么多年来全球最大的吸引外商直接投资（FDI）的国家是美国？经济学里面缺资本和不缺资本的标准是谁的投资回报高，而不是谁的资本数量少。资本往美国流，因为美国投资回报最高，所以美国最缺资本。同样的道理，中国哪里缺资本？总体上仍然是资本回报最高的东部。当然，这样说的意思不是说中西部就不要资本投入了，在中西部，对于当地有比较优势的一些行业，投资可以获得高回报，这另当别论。市场经济下，资本首先会按最高回报原则来配置到不同地区和不同部门，而政府配置资本则可以去做一些短期内看不到回报的或者没有直接回报的项目，比如说基础设施建设，帮助私人部门提高投资回报率。如果中西部投资回报低是因为基础设施跟不上，那政府应该投资有助于发展当地有比较优势的产业的基础设施。关于欠发达地区如何发展经济的问题，我们在后文会再详细地讨论。

现在，有关区域和城市发展的秘密可以解开了。东京可以成为世界上

最大的城市，是因为生产者和消费者能在那里获得商品和服务的多样性。东京人口密度可以达到世界最高之一，是因为它能够把拥挤、污染和犯罪水平都保持在尽可能低的水平上。而拥挤、污染和犯罪就是《2009年世界发展报告》中讲到的三个M——Time、Grime、Crime。只要把这三个M的成本降下来，一个城市就可以不断提高它的宜居程度，从而不断地壮大。至于城市的极限，其实不是天然给定的，而是取决于日本人中有多少愿意承受高房价而生活在东京，不迁移到其他城市。

中国城市发展也相应的有两条道路可供选择：在城市出现城市病的时候，是应该去治病呢，还是应该通过减少人口让城市病不要出现呢？如果你相信全球城市发展经验，那么，城市有病，政府去治病就行了：交通拥挤，你发展地铁；环境污染，你改变产业结构；犯罪率提高，你促进社会和谐。不能说城市有病，就把城市人口规模管住。因为当你这样去做的时候，你就相当于“倒洗澡水把孩子也倒掉了”，因为这样会使城市没有了经济增长，因此也没有竞争力了。这些有关特大城市本身的问题，我也请读者等待本书的下篇解读。

第二，我们再回到上文曾讲到的西伯利亚。西伯利亚人口稀少，但因为基础设施好，只要有铁路、输油管，西伯利亚的资源就可以往莫斯科附近运，没有必要有很多人住在那个地方。那么，中国基础设施够好吗？不够，比如机场，中国有几百个机场，而美国仅公共机场就有5000多个，这还不包括13000多个私人机场，在这方面中美差距还非常大。比基础设施差更严重的是市场分割。按照道理来讲，中国作为一个统一的国家，地区和地区之间应该没有市场分割，但实际上，中国省和省之间省界分割非常明显。市场分割并不只是基础设施的问题，更是制度的问题。

第三，我们来讲国家。关于非洲落后的解释有很多很多，比如制度、民族冲突和疾病。《2009年世界发展报告》提供的解释是地理：非洲有三分之一的人口居住在资源稀少的内陆国家。资源稀少还不要紧，因为如果有港口就可以参与到国际制造业分工体系和国际贸易中去，人可以迁移到港口城市附近，日本就是这样发展的。麻烦的是内陆国家没资源，其居民又不能移民到其他国家的港口城市。与之形成对照的是，世界上其他地方的人口中，生活在资源稀少的内陆国家的人口比例只有1%。我们再来看中国的情况，贵州是一个资源稀少的内陆“国家”吗？当然不是，但如果当前户籍制度不改革，基础设施不完善，再加上制度上有那么多市场分割，中国的中西部省份就会像“内陆国家”一样，只能靠资源来发展。问题在于，中国的内陆省份是在一个有港口的国家中，为什么不能让那里的居民迁移到可以在全球分

工体系里更有优势发展制造业的沿海地区来呢？中西部省份为什么一定要通过发展本地工业致富呢？事实上，中国的内陆省份很多都是自然资源丰富的省份，旅游资源也丰富，在这样的地区，要致富的最好办法就是减少人口，以使不愿意迁移的人口的人均资源占有量上升。正如我前面已经说明的，靠资源的产业其产出是有限的，如果人太多，人均收入必然低。

不妨再对比一下美国，美国的地区间收入差距比较小，它的中部各州在干什么？其实主要就依靠三种资源：第一是玉米，第二是黄石公园和大峡谷，第三是铜矿。这三个例子分别是农业、旅游业、资源产业的代表。农业、旅游业、资源产业依赖的核心投入品分别是土地、自然风光和矿产，这三样东西都不能动。对于不能动的资源，要让从事相关行业的人富起来怎么办？只能减少人。美国中部的州都人烟稀少，但是他们还是可以很富。

我在安徽安庆调研时，当地的村干部告诉我，以前，村里土地很多抛荒，耕种的土地通常一年只种一季，亩产在600—700斤稻谷。现在，由于大量流出的劳动力将他们的土地进行了流转，转包土地的种粮大户在实现了土地的规模经营后，亩产可以提高到1100斤以上，并且一年可以种两季。其实，土地只是一种具有典型性的资源，在人口流动的过程中，中西部其他很多资源都可以在人均拥有量上得到提高。

中国最漂亮的地方可能就是西部，资源最丰富的也是西部，在地理缺乏优势的情况下不需要发展那么多工业，除非是服务于当地需求的工业。否则，如果把环境破坏了，今后将错失发展旅游业的机遇。在地理等条件受限的条件下盲目发展工业，很可能招来的就是污染企业。有一次，我到河南给政府官员讲课，当地政府官员说，您讲得太对了，我们这些地方没有地理优势，也没有技术优势，上级又考核我们招商引资，我们只好招来污染企业。中国有句俗话，叫“无工不富”，这对于整个国家来说是对的，世界上的富裕国家基本上都要经过工业化的过程。但是，对于一个国家内部的不同地区而言就不一定是这样了，因为不同的地区可以有经济上的分工，有些地区可以专业地发展农业、旅游业和资源产业，同样可以致富。

总的来说，中国人口肯定还是向沿海和区域性大城市集中，包括内地的一些大城市，比如重庆、武汉。中国的中西部是片地域广阔、差异巨大的地区，沿海向内地的产业转移，主要的承接地是中部，特别是长江黄金水道经过的省份。长江中下游运能很强，可以实现江海联运，外向型的制造业迁到长江中下游后，贸易成本增加并不多，所以安徽、湖北很大可能会成为制造业新的聚集地。

对于更为广阔的内地区域，除了少数大都市圈周围，完全可以像美国中部那样进行发展。以土地为主要投入品的农业，以矿产为主要投入品的自然资源产业，以及以文化和风光为投入品的旅游产业，这三大产业核心投入品在物理意义上都是不能动的，内地就有自己独特的竞争优势。发展这些产业过程中人口也会逐渐减少，人均收入就会得到提高。而从区域发展政策角度来讲，帮助中国内地发展，未来有两个措施：一个措施是在内地建设公路、铁路，把有竞争力的产品运送出来；另一个措施是因地制宜地建设小型机场，把需要旅游的人运进去。

绝大多数产品要靠海运，但是也有例外。一个是芯片——芯片体积小、附加值高，所以可以在内地生产，用航空运输。另一个例外是软件——可以用网络运输，所以也可以在内地进行研发和生产。为大企业提供线上客服的呼叫中心只需要接打电话，更可以往内地迁移。还有近年兴起的大数据产业，放服务器既占地方又耗电，也不一定要放在沿海地区。像这样一些产业不一定要布局在地价贵的大城市，这就是市场经济，企业可以自由选择。我有位朋友开软件公司，在上海的一个办公室负责接项目，项目谈完后在其他二三线城市进行生产。

中西部的城市还可以发展一些服务于内需且有本地优势的产业。不同行业的规模经济效应差别非常大。例如，汽车产业是规模经济效应非常强的，全国并不需要那么多汽车厂。即使在中西部布局几家汽车厂，也只需要布局在少数大城市周围就可以了。相比之下，食品饮料行业的规模经济效应就弱多了，将这些行业布局一些在中西部省份，产品主要满足周边地区的需求，可能会比在沿海地区生产再长途运输到中西部更节省成本。

适于中西部发展的产业还有很多。比如说，在新疆和宁夏都有一些以当地地貌和人文环境为条件的影视城。再比如，中国内地可能会产生几个航空枢纽，成为国际、国内航班转到中西部其他城市的中转站，武汉和郑州就具备这样的条件，很有可能成为未来中国的亚特兰大，这是它们独特的地理位置决定的。中国有很多内地城市有非常好的大学，这些大学完全可以与当地产业发展的需要相结合，形成自己的竞争力。

上面这些如果总结成政策含义，也相应地可分为城市、地区和国家三个层面。

第一，在城市层面要强调规模经济，要尽量减少三个M的成本，最大化城市发展带来的收益。

第二，在地区之间要着眼于生活标准的均等化，而不是经济规模的均等化，不是经济资源和人口的均匀分布。不同的地区之间要减少交通成本，兴建基础设施，增加互联互通，促进市场整合。当然，不是说财政转移就不要做了。对于人口流出省，有一个问题解决不了，就是公共服务的供给，因为公共服务本身也是有规模经济的，如果人口流出，那么，就会影响到公共服务的供给。这时，就需要通过财政转移帮人口流出地区发展教育和医疗。换句话说，不要通过财政转移去搞当地缺乏比较优势的工业，因为如果没有足够的市场竞争力，最后可能造成的都是资源浪费。与其如此，不如将钱投在人力资本上，在短期内，这可以有助于提高人口流出地的生活质量，从长期来看，教育和健康都可以跟人走，可以在劳动力流动中最大化教育和医疗的投资回报。

第三就是国家政策，可以总结为两句话。第一句话是，以国际贸易代替劳动力流动。在低技能劳动力不能跨国自由流动的情况下，发展中国家借助于国际贸易，发挥劳动资源的比较优势，仍然可以致富。第二句话是，由于发达国家只要高技能者不要低技能者，所以发展中国家的政策就要对高技能者的流出设置障碍，或者对高技能者的回流提供额外支持。

第三章　打破大国发展的“不可能三角”

关键词

城市化　集聚　行政配置资源　效率损失

每一次我给一个新的班级上中国经济课，我都会在第一节课的开始问我的学生，你同意一个国家的政策追求下面三个目标吗？你怎么理解这三个目标？

第一，国家的统一。

第二，经济效率的提高。

第三，区域之间的平衡发展。

于是，学生们会展开热烈的讨论。对于前两个问题，比较容易取得绝大多数学生的同意。大家会从政治统一、国内的市场统一（自由贸易）、财政统一等角度理解大国统一的重要性。有一些学生会提到货币统一的重要性，它可以使地区间的贸易成本下降，也可以使一个大国的货币有可能成为国际储备货币。

经济效率也基本上是一个没有争议的目标。因为经济效率的含义就是用最节约的方式来进行生产，用最小的成本来获得最大的效益，避免浪费资源。[22] 只有不断地提高效率，才能实现经济的可持续增长。当然，也有少数学生不理解经济效率的重要性，每碰到这样的情况，我总是提醒他们，当今的世界是一个高度全球化的世界，每一个国家都面临着其他国家的竞争。如果一个国家长期不重视效率，那么，这个国家的国际竞争力就会恶化，就可能出现产业、资本、人才的外流，经济的可持续增长就会受到危害。

但是，对第三个目标，学生们的疑惑就比较普遍。于是，我会具体地问，如果政府动用行政手段来向欠发达地区进行资源和产业转移，同时，当人口向大城市流动时，采取政策来限制大城市的人口规模，你赞同这样的做法吗？结果是，我的学生基本上会分成两个阵营，一半说赞同，一半说反对。

这样的实验做了多次，每次的结果都差不多，大概可以代表一般人（至少是知识精英）对于统一、效率和平衡三件事的态度。最后，我会对我的学生们说，如果你们同时赞同这三个目标，将平衡的目标理解为经济资源和人口的均匀分布，并且通过行政干预的手段来实现这

个目标的话，那么，我得告诉你，这三个目标同时实现是不可能的。我把这种内在的冲突称为大国发展的“不可能三角”，而如果要破解这个“不可能三角”，就必须改变“平衡”的定义，将经济资源和人口均匀分布意义上的“平衡”，转变为人均GDP、人均实际收入和生活质量意义上的“平衡”，而这种人均意义上的平衡恰恰是可以在人口自由流动的过程中实现的，不需要大规模地采取行政控制的手段来对人口流动进行限制。

反过来说，如果一个政府一定要追求经济资源和人口均匀分布意义上的“平衡”，那么，就可能会失去经济效率，也可能会失去市场统一，因为每一个地方政府考虑的都是怎么做大自己，在本地缺乏竞争力的时候，它就会分割市场，保护本地的企业。最终，人均意义上的“平衡”便不会实现，因为促使地区间人均收入均等化的最重要机制——人口流动——会遇到障碍。

放到中国的具体实践里，我这里提的问题，本质上已经在谈政府和市场的关系了，只不过，我把这对关系放到了城市化和区域经济发展的具体问题里去。

1.政府与市场的边界：为城市化“立法”

在中国这样一个大国，城市化的问题必须与区域经济发展问题联合在一起考虑。当前城市化进程中争论的主要不是城市化的水平和速度问题，而是在哪里城市化的问题。要不要限制大城市的发展？要不要让中西部的农民在家乡附近就地城市化？

2014—2015年，中国连续公布了一些有关城市化的政策，在2014—2020年的城镇化规划方案中，明确地表明了政府对于未来的城市化道路的选择。但是，如果仔细钻研这个规划，会发觉它的一些表述上的自相矛盾。一方面它强调继续发挥市场对于资源配置的主导力量，继续发挥核心大城市和都市圈对于经济的带动作用；而另一方面，在具体的政策上，它又说仍然要严格控制特大城市的人口规模。在土地政策上，国土资源部公布的政策是，未来除了居住用地和基础设施用地，500万以上人口规模的城市基本上不再新增建设用地指标了，也就是说，城市规模的扩张在未来要受到很大的局限；而与此同时，它在讲到土地政策的时候，又表示未来的建设用地指标配置要和劳动力的流入地一致起来，但是从趋势上说，劳动力流入方向恰恰就是大城市。

为了回答中国城市化道路的问题，有必要回到最基本的经济学理论，它可以告诉我们一个国家的城市化道路和城市体系的形成应遵循什么

法则。我把这叫做为城市化“立法”，回答的核心问题是市场因素到底决定什么，政府可以干什么，起到什么角色。

城市化的问题本质上是农民进城务工的问题，而发展什么样的城市，本质上是不同的居民或企业在不同的城市之间如何选择居住或生产地点的问题。经济理论告诉我们，所有的理性决策都是在一个行为带来的好处和坏处之间进行权衡，尽管城市化过程可能会带来诸如交通拥挤和环境污染等成本，但是也会带来收益。

在城市扩张过程中，经济增长速度会更快，效率会更高，生产率可以得到极大的提升。正如前面所说，城市规模的扩张可以通过分享、匹配和学习三个方面的效应促进经济效率的提高，并转化为劳动力自己收入的增加。在大城市收入会高一点，消费品的多样性会多一点，生活更丰富。比如说在上海可以方便地看各种展览，还可以欣赏音乐会和歌剧，但到了一个小城市可能要看一场文艺电影都很困难。

在大城市生活或生产的代价也是存在的，对大城市居民来说，毕竟要长途上班，还有拥挤、污染加上心理压力这些问题，而在小城市这方面的问题就相对较少。这里，我要特别强调一下，对“城市病”要分两方面来看，它既是城市发展需要解决的问题，同时，它本身就是一个实现地区间生活质量平衡的机制。一个国家内部，如果在一个大城市收入高，又没有相对于小城市更为严重的高房价和交通拥堵等问题，这是不可能的，用经济学的术语来说，这不是“均衡”。因为在一个国家内部，地区之间和城市之间是没有“国界”这样的人口流动屏障的——当前在中国实际存在的人口流动障碍也迟早会消除。这样一来，高收入、好的公共服务，伴随着相对严重的“城市病”和高房价，其实恰恰是地区间生活质量平衡的表现。不过，我还要强调一下，这里说的“城市病”在一个国家内部成为生活质量平衡的机制，是指横向的比较。在本书的下篇中，我们还会说到，从历史的维度来看，城市人口规模的扩张并不一定伴随更为严重的“城市病”，“城市病”可以通过技术和管理的手段来解决。

所以，一个人或者一个企业，是到大城市去还是离开大城市，其实是每个劳动力、每个企业自己权衡的结果。在经济发展的过程中，我们会看到一些企业在不断地往大城市集聚，也会看到一些企业觉得在大城市的收益不够大或者成本过高而选择离开。在这个过程当中，市场应作为配置资源的决定性因素，而劳动力本身就是市场配置的最为重要的资源。所以，生产要素的市场要能够做对价格，比如利润和工资是否能够真正反映企业或者劳动力在城市的生产率，资本的价格、土地的价格是不是真的反映资源的供求关系。如果劳动生产率能够反映在地价、房价上，那么通过竞争城市的稀缺资源，地价和房价本身就

成为低效率企业和劳动力进入大城市的障碍，这就是市场的力量。

但是市场的力量也不能完全有效地解决城市发展和城市空间分布的问题，有时候会出现市场失败。经济学理论告诉我们，市场机制之下最重要的市场失败就是“外部性”。如果你的行为给别人带来了好处，但是没有增加你的收入，这叫做“正外部性”，比如教授免费开讲座，传授知识给社会公众，或者高技能劳动力在一起相互影响、学习，并且受益者都没有为此付费。而反过来，如果你的行为给别人带来了不利影响，但是你却没有受到相应的惩罚，这就称为“负外部性”。比如一个人去买车的时候只是考虑车本身的价格和使用车的花费，但是不会考虑当使用车的时候可能增加了城市的拥堵——拥堵的增加就给别人带来了负外部性。另外，当存在正、负外部性的时候，市场本身并不能决定一个有效的城市边界。

政府可以从提高正外部性和减少负外部性两个方面弥补市场缺陷。如果一个城市可以通过基础设施和人力资本的投入，从而放大正外部性，会引导城市进一步向有效的更大规模城市发展；如果一个城市可以通过技术进步和政府的管理措施减少负外部性，也可以使这个城市更加有效地运转。随着人类技术进步，能盖的楼越来越高，交通基础设施也会随着技术的进步而改善——原来的主要代步工具马车，逐渐发展为汽车和地铁，新交通工具的不断发展可以缓解拥堵。管理的改善在“城市病”的治理当中显得更为重要，例如犯罪的治理，如果在街上安装摄像头，犯罪率就会有显著下降。如此，政府通过技术和管理去增加正外部性、减少负外部性，那么，相对于无政府状态下市场力量决定的城市规模，政府的干预是会增加城市人口规模的。相反，并没有什么令人信服的理论依据支持政府直接去采取行政手段控制人口，这是特别需要强调的；而且，更没有理论能够支持将一个城市的工作人口区分为两类，一类是城市需要的，一类是城市不需要的。

收益和成本的权衡，决定了城市化的速度和水平；同时，城市体系的分布决定了有多少人口集中在大城市，又有多少人口生活在中小城镇。从世界各国的发展经验来看，随着城市化水平不断提高，人口集中在少数地区，城市人口的空间分布会出现不平衡的现象。以此为依据，可以推出统一、效率、平衡之间的关系：在一个由市场主导、兼具政府干预的城市体系，一定在统一、效率、平衡之间存在某种冲突。（请注意，我再次强调，这里说的“平衡”确切地讲是经济活动和人口的均匀分布。）这就是我所说的在大国发展里存在的“不可能三角”。具体而言，一个国家如果是统一的，就要通过统一市场来实现大国本身具备的规模优势。统一的大国一个非常重要的特点是生产要素市场的统一，生产要素的地区间流动方向是由市场的价格机制决定

的。比如说，在美国，法律规定不允许有任何个人和机构进行市场分割。在几乎所有国家的宪法里面，都有一条非常重要的规定：劳动力有自由迁徙的权利。在欧盟推行欧洲一体化的过程中，劳动力的自由迁徙和跨国界资本流动无障碍是重要的制度推进。但反观中国，现在仍存在很多市场分割的现象和阻碍劳动力自由流动的因素。在法律上，1975年的宪法将人口自由迁徙的权利删除了。未来，一个统一的国家一定需要实现劳动力的自由迁徙，以及消除资本跨地区流动的障碍，这才能实现生产要素的市场化配置，它带来的好处就是效率和效益的最大化。但是在这样的结果之下，就会出现经济集聚和人口、资源的空间分布不均匀的现象。从其他国家的发展经验来讲，为了统一和效率，就会牺牲掉资源的均匀分布这个意义上的平衡。那么，出路在哪儿呢？要在这三者之间达到兼顾，只能是从追求资源空间分布均匀这种意义上的“平衡”转向追求人均GDP、人均收入和生活质量意义上的“平衡”。对此，上文已经说明了。

2.世界不是平的

世界是平的吗？不是。

世界上的几乎每一个国家，人口和经济都呈现出空间集聚的现象。彩图6是美国经济的空间分布图，图上的红色地区占据了美国GDP的50%，可以发现红色区域很小，说明美国的经济高度集聚在东海岸、西海岸和南部个别地方，而蓝色表示的大面积区域，加起来才占有美国GDP的50%。前文我说明过，美国每个州在GDP中所占的份额和它在美国总人口里所占的份额基本是一致的，这表明各个州的人均GDP相差不大。美国耶鲁大学的诺德豪斯教授（William D.Nordhaus）所领导的研究团队刻画了世界上很多国家的经济地图。彩图7是美国的经济地图，图上的锥体代表这个地方单位土地面积所产生的GDP，锥体越高意味着单位面积产出的GDP水平越高，可以看见，美国不同地区的单位土地面积上的产出差异非常巨大。

美国经济高度集中在少数地区的现象并不是独特的。我们来看日本的空间经济地图（彩图8），可以看到，日本的GDP集中分布在三个地方。这三大都市圈已经集中了日本50%以上的人口，其中，东京都人口1200万，占日本人口的十分之一；东京圈的人口是3600万，全日本大约三分之一的人口集中在这个狭小的地方，而东京圈的面积仅仅相当于上海加上苏州，仅占全日本国土面积的3.5%。彩图8也展现了英国和法国的集聚情况，英国的经济活动也是高度集中；法国经济就像一座埃菲尔铁塔，高度集中在巴黎附近。

由于前面观察的都是发达国家，彩图9列了一些有代表性的发展中国

家，可以发现经济的集聚规律还是没有改变，在印度、巴西、南非等发展中国家，经济都是高度集中在少数地方。金砖国家之一的俄罗斯也呈现这样的规律。有些人可能会问，中国面积大，有必要把经济集中在少数地区吗？俄罗斯是最地广人稀的国家，经济同样是高度集聚的。澳大利亚也是一样，虽然它国土面积很大，但总人口和上海差不多，而它的经济活动也仍是高度集中于几个城市（参见彩图10）。这些图说明，经济集聚是有内在规律的。

略显不同的是德国，彩图11是德国经济活动的分布，可以发现德国经济的发展相对是比较分散的。很多人都认为中国应该向德国学习，可欧洲朋友并不这么看。有一次，我刚给一位德国朋友看这张图，他就提醒我，德国不是中国学习的对象。在神圣罗马帝国时期（962—1806），帝国由超过300个独立的邦国组成；德国一直到1871年才成为一个统一的国家。而在第二次世界大战以后，德国又分裂成了民主德国和联邦德国，直到1990年才重新统一。也就是说，德国是一个统一历史还非常短的国家。在德国重新统一之初，民主德国的人均收入不到联邦德国的二分之一，而统一以来的20多年间，民主德国人口虽然不断流向联邦德国，但前者的人均收入已经提高到了后者的77%（2009年的数据），这基本上就已经是“平衡发展”了。也就是说，放在全世界的视野里，德国今天经济、人口的分布，仍然受到长期分裂的历史的影响，因此德国不是一个具有代表性的国家。与此同时，在统一之后，德国又一次呈现出“在集聚中走向平衡”的过程，这不过是空间经济规律的又一次重现，它并不是特例。

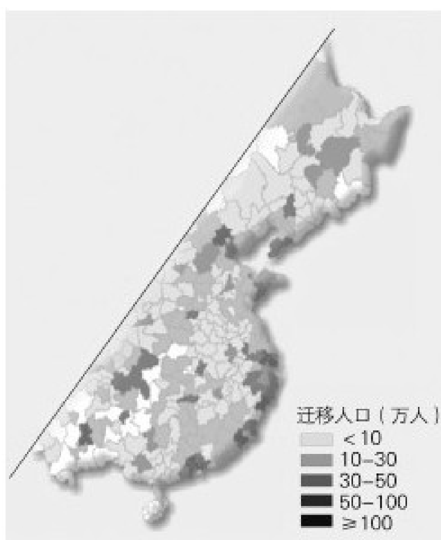
我们再来看中国。彩图12是中国经济活动空间分布图，西部一大片是蓝色的，而东部呈现红色，表面看上去是很集聚的。但是，中国有一条线称为爱辉——腾冲线（又称胡焕庸线，图中红色斜线），这条线自1935年被地理学家胡焕庸发现以来，线两边的人口分布几乎没有发生变化。中科院国情小组根据2000年的资料统计显示，东南侧的红色区域以43%的国土面积集中了93%的人口和95%的GDP，这表明如果只是把中国的问题看成爱辉——腾冲线的左边和右边的问题，那么，这两边的人口和GDP的分布大体是一致的。因此，在考虑中国区域经济发展的不平衡问题时，更应该关注的是爱辉——腾冲线右边的内部，这里居住着93%的中国人口，这才是中国面临的主要问题。也正因此，我虽然完全同意在全国范围内需要考虑西部和边陲的发展，因为这是政治和国防的问题，但政治和国防与我们这里讨论的问题没什么关系。如果我们回过头来看前文的图2—5，可以看到，上海、北京、广东等地在GDP中所占的份额远远超过人口份额，与此同时，在河南，表示GDP份额的柱子很低，但是人口规模接近1亿。这种经济集聚和人口集聚不一致的情况才是中国地区间人均GDP差距巨大的原

因。那么，中国是GDP太集聚了吗？这个问题，我已经回答过多次了，答案是“不”。如果比较美国，其州之间的GDP份额差距要远远大于中国（参见前文图2—4）。因此，如果按照人往高处走的规律，未来像河南这样的中部地区，人口还将继续向东南地区的都市圈迁移，相比美国、欧洲这些发达国家，中国的人口集聚过程仍有很长的一段路要走。

3.行政配置资源的方向与人口流向相悖

虽然中国的人口集聚还有很长的一段路要走，但实际上中国过去的政策导向进一步加剧了统一、效率、平衡之间的冲突。今天的世界经济已经高度全球化了，在此过程中，非常重要的就是经济资源在全球范围内的整合，制造业在全球的分布需要考虑在哪里投资是最具有生产效率的，国际投资者考虑的是如何节省成本，从而达到最有效的产出。中国是一个东部单面临海的国家，沿海地区因为有港口，相比于铁路更为节省运输成本，从而成为国际投资者的首选区域，这体现出市场是配置资源的决定性力量。而中国沿海的海岸线相对于国土面积并不长，到了渤海湾，除了大连之外，其他港口附近的海域在冬天还要结冰。因此，与国际上其他地区相比，在参与国际贸易和制造业分工体系上，在海运成本方面有竞争力的就是长三角、珠三角及其腹地，这一地带创造了大量的就业和收入，从而决定了被市场力量驱使的劳动力流动方向，体现了市场效率原则。

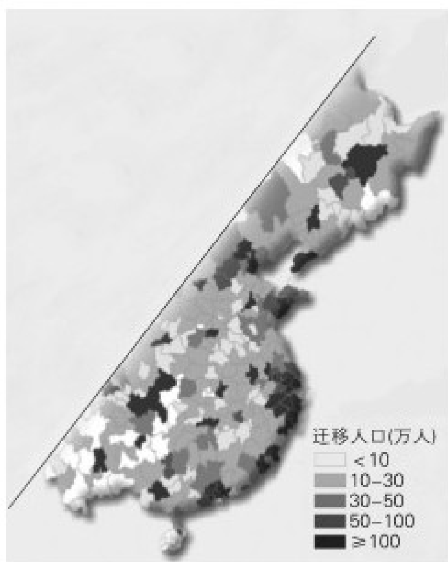
然而，遗憾的是，中国至今仍然存在着严重的劳动力流动障碍，在人没有充分流动起来的背景下，政府不得不将大量的资源用行政干预的方式向中西部配置。在追求“平衡”的过程中，人们严重混淆了规模的平衡（经济资源的均匀分布）和人均的平衡两个概念，认为只有把经济资源往欠发达地区和人口流出地移动，才能实现平衡发展。但根据“在集聚中走向平衡”的道理和国际经验，在市场力量的主导下，人口向少数地方集中才能够最终带来人均意义上的平衡。通过政府力量干预资源流向，追求的是规模上的平衡，这样做的结果恰恰与目标南辕北辙。



注：本图只体现胡焕庸线以东的大陆及海南岛地区

图3—1　2000年人口普查中迁移人口的空间分布

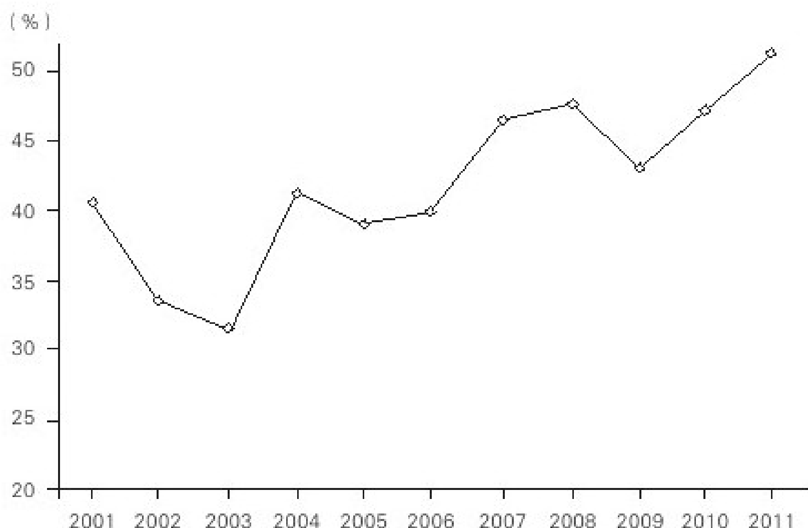
过去10多年当中，市场力量引导人往高处走，高处是指东部、大城市，也包括中西部的区域性大城市（请参见图3—1和图3—2所示的迁移人口分布）；而政府干预则引导资源向低处走，低处则为中西部、中小城镇。换句话说，市场力量和行政力量在配置资源的方向上是相反的。任何大国都需要向欠发达地区转移资源，在这里，我并不是反对为欠发达地区提供财政补贴，我要讨论的是，在政府进行财政转移的时候，应当考虑转移的数量、地点和结构，如果违反市场经济的规律，盲目追求人口和经济资源的均匀分布，那么，一系列低效率的后果就必然会出现。



注：本图只体现胡焕庸线以东的大陆及海南岛地区

图3—2　2010年人口普查中迁移人口的空间分布

中央在向中西部进行资源倾斜的过程中主要做了两方面的工作：建设用地指标倾向于更多供给中西部，与此同时财政转移支付和企业补贴等资金也向中西部倾斜。这两种资源倾斜给中西部带去了大量投资，劳动力似乎在家门口就可以找到工作，而无须到沿海地区工作了。引用商务部部长高虎城对中国劳动力市场的八字描述，就是“总量过剩、局部短缺”。这说明，劳动力市场有流动障碍。如果流动自由，过剩的劳动力就可以到存在劳动力短缺的地区工作。今天中国的情况是沿海地区出现劳动力短缺，工资不断上涨，但中西部则抱怨农民进城找不到好工作。



数据来源：历年《国土资源年鉴》中“国有（建设）土地供应出让情况”，比例通过笔者计算得到

图3—3　中西部省份土地供给占比变化趋势

我们来看一些数据。图3—3反映的是中国中西部省份土地供应占比的变化趋势，2003年以后，国家开始把建设用地指标作为支持中西部发展本地工业的政策，所以整个中西部的土地供应在全国所占比重处于上升趋势。2011年时，中西部省份的GDP大约占全国的40%，但其新增土地供应的份额却有50%。似乎巧合的是，正如前面的图1—2显示，2011年中西部省份的城投债份额也在50%左右，如果读者知道地方的城投债不少是用土地作为抵押的，这种“巧合”就不难理解了。由于中西部省份土地供应多，但需求有限，没有足够的企业落户，供给严重大于需求，所以中西部很多工业园可以实现零地价，圈好了地却没有足够的企业入驻。而沿海地区地价不断上涨，土地需求仍大于土地供给，于是出现有些地方把山头削掉造地，或者通过填河填海的方式增加农业用地，然后再在城市近郊增加建设用地。

给中西部一些帮助本身并不是错的，关键是给什么、给多少和用来干什么。如果大量的资源用来建设零散布局的工业园和新城，而且每个地方都超标建设，却没有足够的企业和人口进入，那么，在短期里，投资的拉动虽表面上促进了中西部省份的经济增长，但如果这些投资的效率低下，最终将是不可持续的，反而会给中西部政府带来沉重的财务负担，因为这些用于工业园和新城的建设用地指标和专项转移支

付同时伴随着大量的地方政府负债。

4.以效率换均匀的代价

前面我说过这样的道理，如果要在一个大国内部同时实现统一、效率和资源均匀分布意义上的“平衡”，这是不可能的。反过来说，如果用行政力量配置资源，违背市场规律，追求经济资源的空间均匀分布，一定会带来效率恶化。这里，我不得不再次强调，我指的“用行政力量配置资源，违背市场规律”是指那些违背欠发达地区比较优势的生产性投资，而不包括必要的用于公共服务的转移支付。接下来，我们一起看看那些试图通过行政手段改变生产性投资空间分布的政策会带来什么样的结果。

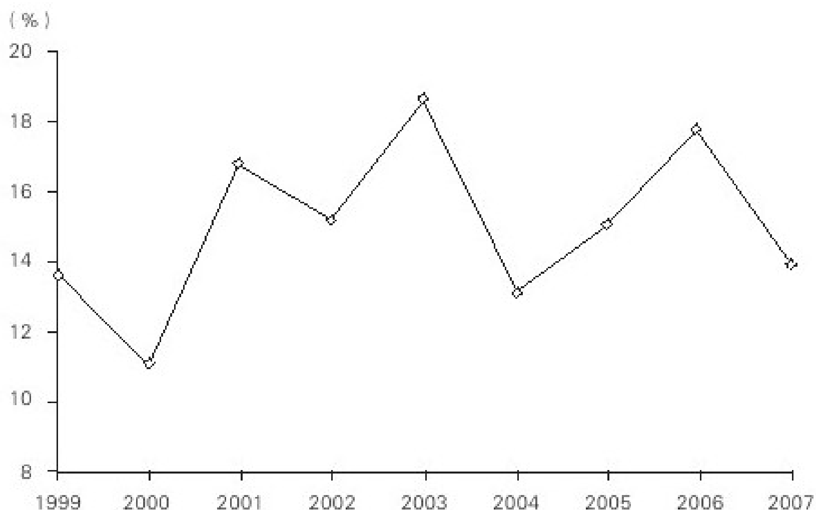


图3—4　中国企业全要素生产率（TFP）的增长

经济学的一个基本原理是，经济的持续增长必须依靠效率的不断提升。如果仅仅是由投入增加带来的经济增长，而没有效率提高的话，这样的增长是没有竞争力的，从而也难以持续。因此，我们应该看看企业的效率是怎么变化的。图3—4是基于中国工业企业数据库计算的全国层面的全要素生产率（TFP）增长率。TFP的含义是在经济增长当中不能由投入品数量增长解释的部分，这就被认为是生产效率提升带来的经济增长。我们先计算了每一家企业的TFP增长，再计算全国

的平均增长率。请看，2003年之前，TFP的增长率是越来越快，但2003年以后，这个增长率是下滑的，这个拐点和政府大量把资源往中西部配置的时间拐点是吻合的。 [23]

我特别需要作出四点说明：第一，在作这项研究时，中国工业企业数据库截至2007年，但是，2008年之后，中国面临经济危机的冲击，动用更多投资拉动来应对经济危机，而经济增长率却逐步下降到7%的水平，投入产出效率更加恶化了，因此，这不会影响我的结论。第二，TFP指标往往是顺周期的，在经济增长速度快的时候，企业产能利用率高，因此，TFP往往会较高。但是请读者注意，2003—2007年这些年，恰恰是中国经济快速增长的时期，而TFP的增长速度却出现了下降，这更加说明，经济增长的效率出现了恶化。2015年下半年，“供给侧改革”这个词突然火了起来，我想说的是，如果说供给侧出了问题，那么，这个问题早在2003年前后就开始了，只是在2003—2007年这段时间，低效率的问题被高增长掩盖了。第三，有人可能会说，基础设施投资对于经济增长具有正外部性，因此，短期内看不出回报是正常的。请注意，我这里看的仅仅是企业生产的TFP，和基础设施投资的正外部性关系不大。如果基础设施的投资有正外部性，那么，也只会提高企业的TFP，让仅仅由企业自身因素决定的TFP被高估，这样，2003年之后企业因素导致的TFP增长下滑实际上更严重。第四，就算是看基础设施的投资，也有研究发现近些年来基础设施投资回报的下降非常明显，尤其是在中西部。 [24] 如果读者到中西部省份一些工业园和新城去看看，将会遇到我调研时的所见所闻，看看那些征好了地，却没有企业的工业园，看看工业园里宽阔的马路，再想想全国新城规划人口34个亿的数字，你就知道，正外部性只是个正确却不真实的逻辑，它在局部可能是存在的，但从全国情况来看，投资过多、过于分散带来的效率低下已经明显超过可能存在的正外部性了。说得通俗点，对于有些工业园和新城，你不要期待过些年会产生回报，它永远都不会有回报了。

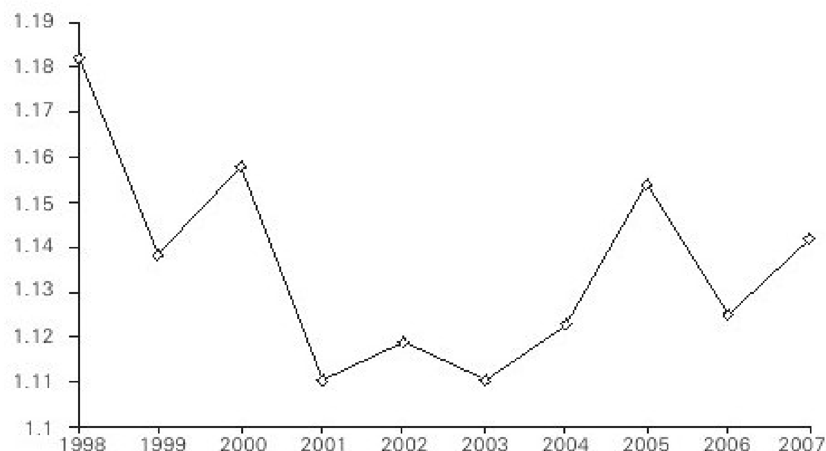


图3—5　中国企业之间TFP标准差的变化趋势

不仅企业平均的TFP出现了恶化，企业间资源配置效率也出现了恶化。举例来说，如果有A、B两家企业，A比B的效率高，在市场配置资源的作用下，由于A的效率高，A的规模会长大，B的规模会缩小，一直到这两个企业的效率一样为止。随着时间推移，企业之间的效率差距缩小表明市场在有效配置资源。图3—5计算了中国企业之间的TFP差异（用标准差表示），在2001年以前，TFP标准差总体上是下降的，但是在2003年以后，却经历了一个较为明显的上升过程，这反映了中国整体资源配置效率的恶化。

再来看看区域之间的差异吧（图3—6）。我们把企业分成东部、中部、西部三组，于是得到TFP标准差的三条线。这三条线中位置最低的是东部，表明东部企业之间效率差别最小，东部市场配置资源的能力最强，然后依次是中部和西部。有趣的是，在2003年前，三条线几乎是平行下降的，表明三大地区在同时改善资源配置效率。而在2003年之后，三大地区都不同程度地出现了配置效率的恶化。从拐点来看，东部在2003年以后配置效率恶化的程度较小；而看中部，明显的拐点出现了，西部的拐点更为明显。图3—5和图3—6中2003年前后的拐点与前面说的政府政策在2003年的拐点是一致的。

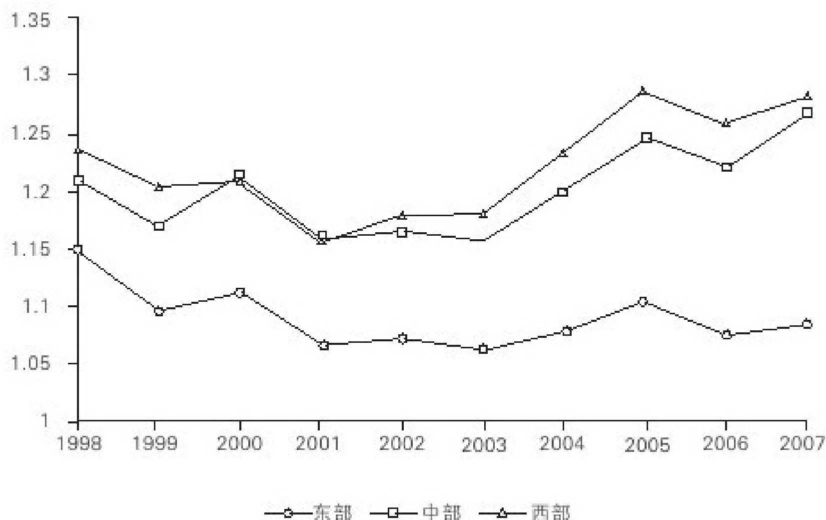


图3—6　中国东、中、西部内部企业TFP差异程度（标准差）

政府将建设用地指标进行区域间均匀分配也导致了中西部土地未能得到有效利用。一段时间以来，中央多次讲中国出现了“地的城市化快于人的城市化”的问题，但很少有人把这个问题分区域地来看，其实，地的城市化快于人的城市化主要是中西部的问题。表3—1是我在几年前一篇论文中计算的1990—2006年非农业人口增长与土地面积扩张的平均速度，正好已经跨过了2003年的政策拐点。在表中，非农业人口的增长速度表示城市人口增长速度；而城市建成区扩张速度度量的是城市土地面积增长速度，由此可以看到，地的城市化的确明显快于人的城市化。当把中国城市分为东部、中部、西部三组的时候，可以发现，东部这两个指标很接近，但是到了中西部，两个速度的差异就扩大了。尤其是西部，城区扩张速度几乎是非农业人口增长速度的3倍。当中西部省份把大量的地用于建设工业园和新城的时候，如果没有同步地带来经济增长和就业，那么，结果就是大量的土地闲置或者低效率利用现象。[25]

表3—1　非农业人口增长和城市土地面积扩张（1990—2006）

	全国	东部	中部	西部
非农业人口增长速度	4.56%	6.80%	3.28%	3.40%
建成区土地面积扩张速度	7.77%	8.60%	6.23%	8.63%
两者相差	3.21%	1.80%	2.94%	5.23%

数据来源：历年《中国城市统计年鉴》以及作者的计算

当中西部使用大量的土地建工业园，而东部的发展却同时受到严格的土地供应限制，当大量人口流入而用地又受到控制的时候，结果一定是地价和房价的上涨。一般来说，一个地方工资越高，房价就越高，工资和房价呈正相关关系。房价是供给和需求共同作用的结果，如果房价主要是由需求推动的，那么，房价反映收入，这样的高房价并不见得是坏事。如果房价上涨是因为土地和住房供给受到了限制，那么，当人口持续流入的时候，房价就会上升很快，甚至快于工资的上升。2003年之后，东部出现了非常明显的房价快于工资上涨的情况，一方面人往高处走，不断地流入；而另一方面，在土地供给上，东部城市的土地供应受到了严格的控制。当房价上涨的时候，外来人口在东部城市会面临更高的生活成本，同时随着地方政府在中西部投资的增加，中西部可以提供更多的工作机会，一部分原本想流动起来的劳动力就会选择留在本地工作，结果是东部沿海地区进一步出现劳动力短缺，需要通过涨工资来招到劳动力，最终导致东部地区工资上涨。这种由土地供给管制带来的劳动力成本上升，使工资偏离了劳动生产率，因此会危害中国东部地区的竞争力，相当于我们自己主动提前放弃了劳动密集型产业的比较优势。 26

很多人会认为，这样的区域发展政策是在帮中西部，可是如果想深一点儿，当沿海地区出现工资、房价同步上涨的时候，中西部的发展其实并不乐观。举例来说，浙江生产成本上升，会出现大量企业关门退出的现象，原来在中国沿海地区的劳动密集型企业会向东南亚国家迁移，而能在沿海地区继续生产的企业生产效率一定更高，可以忍受高成本。所以迁移的更多是劳动密集型产业，而中西部企业由于地理劣势，参与国际贸易的运输成本太高，大量劳动密集型企业并没有转移到中西部，而是直接转移到东南亚。近年来，这种产业外迁的趋势越来越明显，对此，只要在出国的时候留意一下国外出售的服装和玩具产自哪儿就知道了。而转移到中西部的企业不少是国有企业、资源型企业和污染型企业，尽管口头上说中西部不走沿海地区的工业化老路，但是地方政府官员往往会愿意以环境换取GDP的发展，所以现在大量的污染企业在往中国中西部迁移，造成中西部的污染问题。与此同时，中国的河流是从西往东流的，这意味着若把污染企业往中西部

迁，污染从上游往下游流，还会加重河流的污染问题。此外，更让人担心的是，在政府行政干预的作用之下，中西部的产业结构出现了新一轮与东部的趋同。有研究发现，中国工业的地理集中和行业专业化在2005年前后均由上升转为下降，致使省际产业同构现象加剧。[27] 在一个大国里，原本各个地区应该分工明确，互相协作，而实际的情况是，各地区的产业同构趋势正在与区域间分工协作背道而驰。

上述种种分析均表明，如果违反经济规律，运用行政力量帮助欠发达地方发展，其结果可能事倍功半，甚至适得其反。表面上看起来，似乎加大在中西部的投资加快了当地的经济发展，但实际上，这些经济增长中有相当一部分是与当地的比较优势相违背的，而且过量的基础设施和工业园建设也伴随着地方政府负债，从长期来看，这只会造成欠发达地区的财政负担。而从全国范围来看，通过限制东部土地供应鼓励企业到中西部投资，结果是资源配置效率出现明显的恶化。

第四章　警惕“扭曲之手”

关键词

户籍制度　土地制度　劳动力短缺　产业政策　资本深化

2012年夏天，我在西部某省调研。数据显示，2011年，这个省绝大多数的县级固定资产投资增长速度超过50%，有5个县（区）的投资增速超过100%。各个地方为了争取项目，纷纷采取零地价和税收优惠的政策，甚至有地方采取配赠商业地产开发权的手段；在招商引资的过程中，盲目引进各种项目，而对于环境等长期发展目标则较为轻视。

接受访谈的地方政府工作人员普遍反映，地方发展经济过程中出现的种种乱象，其根本原因在于地方政府自上而下的管理方式，特别是层层向下的GDP增长排位赛。我调研的这个省，对下属市、区、县设置了几十项经济发展指标，每月均进行排名。在当前中国的政府管理体制下，一任政府官员的任期不长——一个地方的主要领导在当地任职的时间平均为3—4年——政府官员的目标非常容易短期化，而长期目标则容易被忽视。在GDP增长排位赛下，地方政府官员纷纷采取“大干快上”的工作方式，可能对经济的健康持续发展造成一系列的负面影响。一个地方越是不具备发展工业的比较优势，GDP排位赛造成的负面影响越大。

那么，地方经济发展里出现的投资冲动，完全是地方政府的自发行为吗？恐怕不是，地方政府只是对上一级政府设定的激励机制作出反应。对于地方政府发展经济时存在的各种扭曲，读者可能会说，既然要支持中西部的发展，出现一些扭曲也无所谓，因为这是要让不同地方公平地获得发展机会。公平的发展机会并不是给欠发达地区加大投资那么简单，我们要多想想，在帮助欠发达地区发展这件事上，有没有更好的做法。那么，究竟怎样才是区域发展的公平原则呢？政府到底该干什么呢？让我从一次与律师朋友的谈话说起。

有一次见到一位律师朋友，谈话当中提到高铁的发展。律师朋友半开玩笑地说，几年前他曾经有一个冲动，要和铁道部打一场官司，目的就是要问铁道部，为什么高铁的线路往往是在大城市设站点，不通高铁的小城市怎么办？他要代表不通高铁的小城市索要赔偿。铁道部一定会争辩，把大城市作为高铁的站点在经济上是有效率的。律师朋友说，他的问题是，高铁建设动用的是公共财政资源，公共财政资源应该是全民共享的，那么，如果高铁建设是以串起大城市来规划的，那

么，没有高铁经过的小城市就应该获得经济上的补偿。

仔细想来，律师的话似乎是有点儿道理的，那么问题的解在哪里呢？显然，让高铁经过全国的每一个城市，甚至每一个县、每一个村，肯定会形成公共资源的巨大浪费，这并不是最优的结果。我对律师朋友说，这个问题是有解的，这个解就是，在高铁主要连接大城市这一看似“不公平”的结果的同时，保证其他两个“公平性”条件：第一，允许人口自由流动，这样，其他地区的人口如果想获得高铁的效益，可以自由迁徙到有高铁的地方；第二，财政转移支付向欠发达地区倾斜，也就是说，如果一个地方没有直接享受到高铁的好处，那么，就应该通过财政转移支付的方式让它分享国家发展的成果。

1.区域发展的公平性原则

关于高铁的这段简短对话隐含着一个十分基础的“区域发展的公平性”原则。在公共投资和公共财政方面如果既要效率又要公平，从而获得一个全国人民一致赞同的方案，那么就必须实施一个政策组合，其中有三个构件：第一是公共投资的效率原则，第二是人口的自由流动，第三是向没有享受公共投资好处的地方进行适度的财政转移。

也许有人会质疑，人口自由流动会给大城市带来巨大的社会负担，这样考虑，是不是可以仅仅用财政转移支付来保证区域发展的公平性？这真是一个好问题。

首先，我们来谈谈财政转移支付。很多人都认为，财政转移支付就是把公共财政投向欠发达地区，支持当地的发展。问题是，什么叫支持当地的发展？是把公共财政投向欠发达地区直接建开发区办厂，还是把钱投向欠发达地区建设基础设施和公共服务？直接把钱投向生产性的项目就必须最终接受市场竞争的考验，如果经济欠发达地区恰恰是在地形比较复杂、远离大的城市中心和交通干线的地方，那么很有可能生产成本和运输成本过高，从而大规模的生产性投资缺乏市场竞争力。对此，看看全国遍地开花的开发区，看看政府砸了多少钱，换来多少产出就知道了。偏离当地比较优势的投资不仅不会有效地帮助欠发达地区提高经济发展水平，而且可能使这些地方背上沉重的财政负担，对此，前文已强调多次。同时，如前所述，在缺乏发展工业比较优势的地方，硬要搞招商引资，地方政府官员也苦不堪言，结果招来的往往还是东部不要的污染和高能耗产业。

恰恰是因为生产性的转移支付都是要经过市场检验的，相比之下，更为重要的仍然是人口的自由迁移。在欧盟内部，人口自由迁移是得到制度保障的。在美国，人口迁移更加自由，因为没有类似于欧洲的语

言和文化多样性障碍。但这并不意味着美国就不关注那些欠发达地区没有流出的人口了。在一份美国2050年的区域规划当中，我特别注意到，欠发达地区大多都是远离大的人口集聚中心的地区，从而远离了市场机会。要帮助那些欠发达地区，关键措施是帮助他们融入大的都市区和全球市场，去出售那些他们具有独特的竞争优势的产品和服务。这份报告特别强调了互联网和宽带通讯给欠发达地区带来的新机会。当然，中国和美国发展阶段不一样，对于中国的欠发达地区，急需的未必是互联网和宽带通讯，道路和机场的建设更为重要，因为要把当地“具有独特的竞争优势”的货物和资源运出来，同时，能把去旅游的人运进去。

政府和市场的关系是政府更好地发挥自身的功能，而不是取代市场的功能。因此在其他国家，政府的财政转移支付主要是用于支持欠发达地区的公共事业，特别是教育和医疗事业，从而帮助欠发达地区的居民提高生活质量。同时，教育和医疗事业的发展也有利于提高欠发达地区居民的人力资本积累。与教育和医疗投资不同，生产性投资一旦形成固定投入，在物理意义上是很难移动的，如果最终的产品不具有市场竞争力，就会成为鸡肋；相反，医疗和教育事业的发展所形成的人力资本却是可以随着人的迁移而流动的。就像中国古话说，“人往高处走”，人向更加有利于提高自己收入和找到更好工作机会的地方迁移，这个过程就是在最大化人力资本投资的收益。

在一个大国内部，人口的自由流动不仅是有利于改善资源配置效率的基本条件，而且也是这个国家的公民能够充分平等地享受国家发展成果的基本条件。恰恰因为这一点，几乎所有国家都把人口的自由迁徙和居住权写进宪法。以此为目标，任何短期内不利于劳动力自由流动的制度都只能作为过渡时期的应急方案，而不是终极目标。

我完全明白，如果不采取适当的节奏，而是一夜之间立即放开对人口自由流动的限制，在短期内可能带来难以承受的社会矛盾。但是，这并不代表着限制劳动力流动的政策是合理的长期政策，更不意味着当前一些特大城市通过加强公共服务的歧视和所谓“社区整治”驱赶外来人口的做法是正确的。

今天中国很多问题的讨论都涉及公共政策，然而很遗憾的是，在这些讨论当中，国民却缺乏一种对于公共政策设计的基本原则的认识——公正性。何为公正性呢？美国的政治学家罗尔斯在他的《正义论》当中提出，一个问题中所涉及的所有各方，都应该被放在同一个标杆之后，在那儿没有角色之分，也没有社会差异，这样的原则被称为“无知之幕”（veil of ignorance）。更通俗地说，其实这就是国际版的“换位思考”和“己所不欲，勿施于人”，这意味着在公共政策的讨论当中，

每一个公民所持的观点应该与自己的社会身份无关。再换句话说，公民所持的观点不应该跟自己是否在当前处于既得利益的位置有关。一个公正的公共政策，应该达到这样的状态：不管是这个政策的直接受益者还是受损者，如果把他们的位置调换一下的话，这个政策仍然会被认为是合理的。对于那些在既有政策下得益的人群来说，应该具有这样的意识：如果你在当前的制度下是得益者，从而反对改革的话，那么，也许哪一天当你成为另一个政策讨论当中的弱者时，这个社会就无法保护你了。

如果以“己所不欲，勿施于人”的标准来看今天的一些政策，很多政策都“不过关”。比如说，大城市欢迎外来人口来打工，但是，孩子和老人不要来，这是城市的负担。反过来想想，如果你自己是个打工者，你愿意自己在城里打工，把孩子和老人留在老家吗？当今中国的城市人往上数三代，大多都是从农村进城的，你愿意在自己的父亲进城打工的时候，自己成为留守儿童吗？

除了对于最基本的人性的尊重之外，我时常觉得，当前中国对很多公共政策的思考与大国的地位不相称。一个国家最基本的公共政策原则就是，要保证这个国家的公民在公共政策实施过程当中不会因为他特殊的身份而受到歧视，这关系到这个国家在多大程度上是一个文明的现代国家。如果不出意外的话，中国很快就会成为全世界经济体量最大的国家，再过10年，中国就可能进入发达国家的行列。但发达是物质层面的，价值观才是文明层面的。我们应该经常问问自己，我们的很多政策取向是否跟一个现代文明国家应该具备的价值观相符？我们是否做好了这样的准备，接受一些人类共同追求的价值？面向未来，随着中国的日益强大，如果要获得国际社会的尊敬，那么，我们就必须接受国际社会普遍遵循的原则。如果不能平等对待自己的国民，那么，当中国强大起来以后，怎样让别的国家相信，我们可以平等地对待其他的国家？希望在我提出这些问题的时候，我亲爱的读者们不要认为我把话扯得太远了。

好的，我们再扯回来。我估计一部分来自东部地区的读者还是会觉得我讲的东西和他们无关。其实不然，如果我讲的区域经济发展的公平三原则不同时得到贯彻，那么，人口不能自由流动，欠发达地区当然就会不顾当地比较优势而加大投资，因为他们也要为本地居民提供就业机会和公共服务。如我前面所说，偏离当地比较优势的产业发展带来的是沉重的债务负担，而在现有体制下，如果地方政府欠了债却还不起，最终，还是要全体人民一起还的，不是税收，就是通胀。这个道理我在第一章里就讲过了。

你可能会说，如果地方政府欠债不还，那就让它破产，不就行了？地

方政府破产带来的社会动荡且放在一边不说，即使在若干年之后能够允许地方政府破产，那也必须同时允许当地居民能够自由地迁徙到其他地方，选择更好的生活，这就是一个统一的国家必须要做到的。如果地方政府可以破产，当地居民又不能自由流动出去，那么，这个地方就成了“孤岛”，而不是统一国家的一部分了。

说完了大的原则性问题，让我们再回到现实中来，谈谈自己身边的事。

2.何不土地和户籍制度联动改革？

从经济增长的趋势来看，美国哈佛大学的帕金斯教授（Dwight H.Perkins）和匹兹堡大学的罗斯基教授（Thomas G.Rawski）认为，中国的人口红利期已结束，劳动力供给增长将放缓，而人口的老龄化也会带来国内储蓄率的下降，这将使得中国的经济进入一个中低速增长的时期。[28] 但是，我一直坚持认为，中国当前存在的问题也同时蕴含着巨大的机遇。长期的经济增长依赖于劳动生产率的持续提高。通常情况下，劳动生产率的提高主要依靠教育，而在中国这样一个发展中的大国，劳动生产率还有一个不应忽视的来源，那就是城市化和区域格局的调整，这是被很多中国经济研究者严重忽视的问题。

在城市化进程中，农民变成了城市居民，进入了工业和服务业，劳动生产率将大大提高。但是，问题在于，是全国各地的城市采取同样的步伐来提高城市化水平，还是在生产效率更高的地方以更快的速度来推进城市化？从经济的长期增长来说，显然是后者。但是，中国的建设用地指标配置制度却对区域经济格局的调整形成了制约。当前的情况是，人口流入多的城市反而建设用地指标更紧张，大量中西部城市（特别是三、四线城市）却是有用地指标而缺企业。从资源配置的角度来说，如果沿海地区缺建设用地指标，而中西部有的话，至少应该允许沿海到中西部买这个土地指标，在土地利用效率更高的地方发展工业，创造就业，实现资源的优化配置，同时中西部也可借转让建设用地指标而分享发达地区的经济发展收益。除了新增的建设用地指标之外，进城农民如果在老家的宅基地出现闲置，也应允许他将老家的宅基地复耕，把宅基地对应的建设用地指标有偿转让给现在工作和生活的城市。这样，总体来说，中西部更多地保留耕地，沿海更多地发展工业，中西部的大量劳动力再进一步向东部转移，并与户籍制度一起联动改革，让中西部农村劳动力在沿海转化为市民，实现用地指标和劳动力一起再配置。这样，中国下一轮的经济增长就可以同时提升速度和效率。

随着建设用地指标的跨地区再配置，中西部农村劳动力在沿海获得更

多更好的就业机会，资源配置效率将获得极大的提高，问题是，在此过程中，到底可以获得多大的增长空间？为了说明这一点，我研究了不同城市的土地利用效率和城市的区域布局，总结起来可以得到几个重要的结论。

首先，一个城市到沿海大港口的距离显著地影响了它的土地利用效率。我测量了中国一个城市到沿海三大港口——香港（以及邻近的深圳）、上海和天津——的距离，并用这三个距离中最短的一个代表城市的区位，土地利用效率用一个城市在它的建成区上平均每平方公里每年产出多少第二产业和第三产业的GDP来度量（图4—1）。我发现，沿海和中西部城市的土地利用效率差距是巨大的。以2006年为例，如果从大港口开始往中国中西部走，走到500公里的时候，相当于从上海走到安徽西部、湖北东部，在这个范围内，土地利用效率下降50%。也就是说，与其在现有土地制度下，全中国都以同样的速度推进城市化，不如让建设用地指标跨地区交易，这样，土地利用效率大幅度提高，这是中国接下来新一轮经济增长的重要来源。

第二，随着时间推移，地理对城市土地利用效率的影响越来越大。经济开放的进程会提高大港口附近发展外向型经济的比较优势，引起经济向沿海地区集聚。中国在1994年以后大幅度推动经济开放的进程，到大港口的距离对土地利用效率的影响越来越大。事实上，我发现1990—1995年期间，到大港口距离对城市土地利用效率的影响还没有很明显的变化，但是1995—2000年，特别是2000—2006年这段时间里，地理对城市土地利用效率的影响越来越明显。这和2003年之后，中国将大量建设用地指标配置到土地利用效率较低的中西部省份不无关系。随着时间推移，如果我们不在土地配置政策上作重大改变的话，中国在土地利用效率上的损失将越来越大。

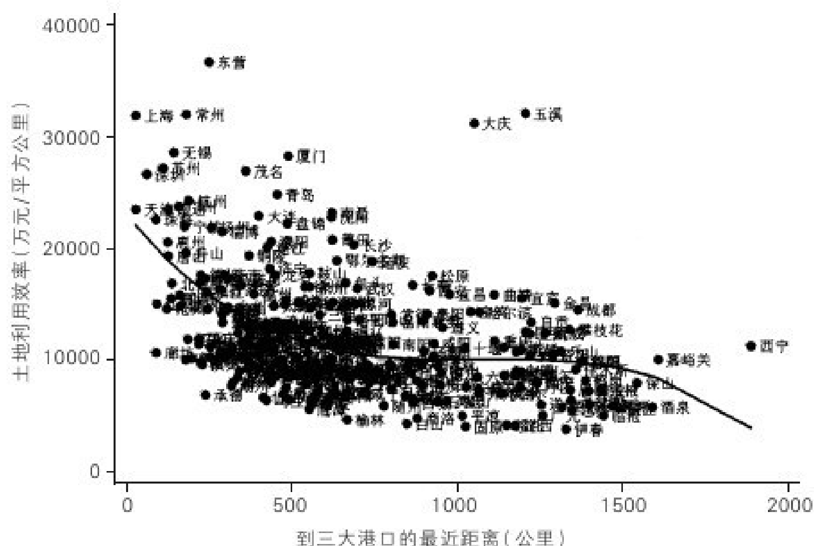


图4—1　到大港口距离与土地利用效率（2006年）

第三，城市扩张对土地利用效率的促进作用在东部要远远超过中西部。城市面积的扩大对于土地利用效率有正面和负面影响。一方面，在城市扩张过程中，新增城市面积肯定是郊区，从算术上来讲，把这部分包括进城市以后，平均土地利用效率就下降了。另一方面，根据经济理论，在城市面积扩张的过程中，还会有一个规模效应，会提高城市的土地利用效率。我的研究证明，在距离大港口450公里范围内，是正向的规模经济效应占主导，超过450公里以后，规模经济效应就不明显了，一正一负两个效应里负效应占据主导。这就进一步说明，在未来中国快速城市化的进程中，让距离大港口450公里以内的城市面积扩张更快，而不是所有城市同步扩张，才更有利于提高土地的平均利用效率。

第四，中国的经济活动的集聚趋势远远领先于人口和城市土地的集聚。我的研究计算了不同城市的规模差别，我发现，如果基于城市的GDP总量来计算中国不同城市的规模差距，这个规模差距很大，而且增加的速度也非常快。也就是说，大城市越来越大，小城市相对来说越来越小。有不少研究都指出，与其他国家相比，中国的城市间规模差距偏小，中国经济集聚程度不够高，因此，经济的进一步集聚是符合经济规律的。但是，如果用城市人口总量来看城市间规模差距，其差距水平要比经济规模的差距水平低很多，而且在1990—2006年期间，人口规模差距几乎没有变过。也就是说，中国经济在发生集聚，而人口却没有同步地集聚，道理很简单，因为受到户籍的限制，人口

没有充分自由地迁移。这样，城市间的人均GDP差距当然就很难缩小了。[29]

大家可能会说，要实现区域间平衡，除了人口要自由流动，当地区间差距非常大时，跨地区的财政转移是必要的。事实上，建设用地指标的跨地区再配置，让沿海城市购买中西部的建设用地指标实际上就是一个天然的财政转移机制，在这个过程中，中西部自然地分享到了土地在沿海地区的增值收益。建设用地的指标甚至可以分解到人，让土地指标和人一起走，农民工在哪里就业和生活，就可以将建设用地指标带到哪里。在这个过程中，不同的城市为了获得建设用地指标，还将展开相互竞争，这就提高了农民的谈判能力，有益于让他们分享城市发展的成果。

不少人认为，这种意义上的“土地（使用权）换保障（户籍）”是对农民的一种剥夺。但这种反对声音却忽略了一个最基本的事实，那就是，土地（或其使用权）作为农民最为重要的资产如果不能交易，那它本质上就不是一种资产。当前要反对的是借助政府行政力量对于农民土地使用权的剥夺，而不是要反对借助市场机制使得农民的土地使用权得到符合其市场价值的补偿。农民在放弃土地的时候要满足自愿、有就业、有社会保障、土地（或建设用地指标）能够市场定价这几个基本的前提，让农民避免被剥夺。而以禁止市场交易的方式来保障农民，这是最为荒谬的逻辑，其结果恰恰是给不尊重土地产权的行政性剥夺找到了借口。

我建议所有反对农村土地改革的人们去听听农民怎么说。我曾经在重庆的一个贫困农村做调研，我问农民，如果有人说，不让土地交易和做抵押，是为了担心土地价值被低估，不利于保护农民，你们怎么看？其中一个农民当即反问，城里人可以用自己的房子来抵押贷款，为什么农民的土地不可以？我看，这个反问真的需要反对农村土地改革的人们认真回答一下。

还有一种荒谬的观点，认为中国古代的教训是土地的大规模流转导致土地兼并，以及产生大量失地农民。这种看似深谙国情的观点完全不合时宜，中国早已不是农业经济，农业占GDP的比重已经降到10%，创造就业的主体已经是城市经济，而且，在规模更大、人均教育水平更高的城市，失业率更低。这就难怪统计局的数据显示，在新生代农民工中，选择在地级及以上城市务工的比例为67.4%。[30] 在城市不断创造新的收入和就业的同时，农民对家乡土地使用权的处置是转让，还是入股到农场和工厂，可以让其自由选择。这种“兼并”不是古代地主对农民土地的霸占，而是可以让农民分享规模经济的收益。

有人以为，很多农民已经不愿意进城了。也有调查显示，当前只有大约10%的农村居民愿意进城，并以此来说明城市化的动力已经基本上消失了。我常说，在公共政策讨论中，这是一种经常会犯的错误，那就是，用既有政策下的结果来反对改革。说得再具体一些，不要忘记，农村居民在回答进城意愿时面临的是当下的户籍制度和土地制度。我的看法是，如果给定这个政策环境，还有10%的农村居民愿意进城，这恰恰说明，城市化的动力还很强啊！更不要说，这个10%的数据是动态可变的，等这10%的农民进了城，还会有下一个10%的人愿意进城。

更重要的是，对于农民进城，要更加注重青年一代的选择。即使给定当前的制度，统计局的调查仍然显示，接近一半的新生代农民工有在城市定居的打算。分别有67.2%和63.2%的新生代农民工认为“收入太低”和“住房问题”是制约在城市定居的重要困难和障碍。[31] 所以，政府可以做的是为有定居意愿的农民工创造条件，而不是以农民没有进城意愿作为借口放缓城市化。总会有人不愿意离开家乡，但公共政策要保证那些愿意离开家乡的人有能够离开的权利和选择权。也总有人愿意在农村离群索居，但要保证喜欢城市的人能够居有定所。只有当制度改了，才能真正知道有多少人想进城。发达国家的城市化率已经达到80%以上，没有任何科学依据能够证明，与发达国家的人相比，中国的农民更加“恋土”。

有人可能会说，城市的房子那么贵，在城市里的农民并不具有在城市长期生活下去的能力，可是，如果他们的宅基地复耕产生的建设用地指标成了一种资产，是不是就可以让他们在城市里拥有基本的住房了？就算这笔钱还不够，只要有了城市户籍，他们是不是就可以被城市的廉租房制度覆盖了？这个思想不解放，结果是什么？如果读者去看看中西部的农村就知道了，大量的农村住房已经“人去楼空”，而且有些房子还是新盖的，因为在目前的户籍制度下，人们仍然认为，他们最后不得不回到农村。以后，随着户籍和土地制度的变化，现在这些农村住房上的投资很多都是浪费。

最后，我还是要再次强调，通过“动人”的方式来推动经济发展和实现区域平衡是长久之道，并不是说“动钱”的事不要做。恰恰相反，在“蛋糕做大”的情况下，中央财政就更有能力来进行区域间和城乡间的财政转移，但未来的财政转移应该更多地用于城乡和区域间公共服务的均等化，比如说提高欠发达地区中小学教师和医护人员的待遇，相应地减少欠发达地区（特别是农村）政府的财政负担，以促进区域和城乡间在生活质量上的平衡，实现“动人”和“动钱”的良性互动。

3.劳动力都去哪儿了？

2015年6月，我在朋友的鼓动下安装了一个手机应用软件，可以像预约出租车一样，预约上门家政服务。结果，周一开始预约却发现，直到周末的服务全都约满了。在中国，真的已经出现了劳动力短缺吗？

而就在那之前几天，在一次官方和学界共同参与的人口论坛上，政府部门声称在过去一段时间严格控制人口的政策下，外来人口数量下降。其中，一段时间以来，地方政府通过更苛刻的控制，已经减少了两万左右外来人口孩子上学。

劳动力短缺了吗？

经常会看到一些图片和数据，告诉我们中国农村现在的人口结构已经出现了严重的老龄化和“女性化”，也就是通常说的，农村大量留守的是老人和妇女。一些地方出现空心村的现象，甚至建好的楼也没有人居住。

城市出现招工难，农村出现空心村，这两个现象同时出现，真的说明中国已经出现了严重的劳动力短缺吗？而统计局的数据又告诉我们，2014年年底中国的城市化率只有54%。那么，劳动力都去哪儿了？

我们不应该质疑统计局关于城市化率的统计。根据最新且最大规模的人口统计——2010年的人口普查数据显示，当时的城市化率是50%左右。按照一年1个百分点左右的城市常住人口增长速度，到2014年年底，城市化率在54%是可信的。这意味着，在我们这个人口大国，城市化率刚刚过半。

对一个城市化率刚刚过半的国家，我们应该期待，未来还有大量的劳动力要从农村转向城市。那么，又如何去解释中国的农村大量存在的是老年人和女性？一些人口流出的省份甚至抱怨，当地出现了比人口流入省份更为严重的老龄化。

中国的劳动力流动过程当中，举家迁移的比率只有20%左右。如果一个家庭要决定把哪一个成员送到城市去工作，在未能举家迁移的情况下，当然是年轻男性进城打工。明白了这一点，就不难理解，中国仍然有5000万的留守老人和1000多万的留守女性。与此同时，由于城市对外来人口的孩子的教育歧视，2010年人口普查的数据显示，留守儿童数量超过6100万。中国正在出现大规模的家庭分居现象。而当前，城市的排外政策仍然在为这样的状况进一步“作贡献”。

那么，当前农村事实上已经出现的老龄化和女性化，是否就意味着劳动力资源已经枯竭，农村将不再是城市劳动力供给的蓄水池了呢？不

是这样的。在城市化率刚刚过半的同时，中国的经济发展也正在步入后工业化的阶段，服务业的产值刚刚超过第二产业。服务业的发展对劳动力的体力要求低于制造业，年龄偏大的劳动力或者女性仍然有在城市里从事服务业的就业空间。在发达国家，大量60多岁的人——包括女性——在餐馆里做服务员，或者在航空公司做乘务员，这样的现象比比皆是。我在日本乘出租车时，把要去的地址给司机看，司机先是戴上老花镜，然后又拿出个放大镜，这场面也真是让人“醉了”。

农村人口结构会随城市化模式相应调整

当前的城市化率刚刚过半，未来中国的严峻挑战是城市部门是否能够不断地提高劳动生产率，并且创造出越来越多的就业岗位，特别是服务业岗位，从而吸纳更多的农村人口进城，使得城市化率不断提高，直至75%，甚至80%以上的水平。我们应该担心的，不是劳动力总量的枯竭，而是未来城市是否具有不断提高劳动生产率的能力。

那么，农业生产又怎么办呢？很多人担心，随着农村人口的减少，农业生产会受到威胁，并且列举出农村现在就出现大量田地荒芜的情况。上文我们就曾提到过，在很多公共政策讨论中，人们经常犯的一个错误就是，用当下制度造成的结果来反对制度改革，这里我们讨论的就是一例。

农业产出的增长主要取决于相应的土地面积，而不是人口数量。这一点，只要看看过去中国的粮食产量就知道，一方面，城市化进程在推进，另一方面，粮食产量却不断增长。随着农村人口的减少，已经出现了机器替代劳动的现象，而这恰恰是农业劳动生产率提高的过程。农村大量田地荒芜的现象要区别对待，要区分出造成这样的现象，是因为制度阻碍了农业用地的流转，还是因为有些地方本来地形等自然条件就不好，即使允许流转，这些土地也没有人愿意经营？如果是土地制度制约了土地流转，那么，要改的是制度；如果是因为自然条件不好，出现土地荒芜，这就太正常了。无论是哪种情况，土地荒芜本身不是城市化的错。

与此同时，随着农业人口的减少，大规模的农场将逐渐出现。要知道，当前中国农业的人均土地面积只有美国的四百分之一，欧盟的四十分之一。人均土地面积小，必然意味着农业从业人员的收入难以提高。而为了让农业人口的收入不至于太低，政府必然对农产品的价格采取保护措施。如果未来农场面积可以不断扩大，那么，农民的人均收入提高了，大规模农场生产的农产品价格反而可能下降，政府需要给农业的补贴也可以相应减少，这是一个多赢的结果。

一个耐人寻味的现象是，中国的粮食库存不断上升，同时，粮食进口也增长迅速。这很奇怪，是吧？其实不奇怪，中国政府通过保护价收购粮食，同时，国内的粮食价格高于进口价，当然就会出现大量进口。那么，为什么美国这样的富国，其粮食价格却那么低？答案就是规模经营，农民人少了，农场面积大了，反而有利于粮食价格降低。从长期来看，持续减少农业人口数量才是提高农产品价格竞争力的出路。

在这个过程当中，农村人口的结构是一个“内生”变量。当前，恰恰因为经营农业的收入低，所以现在农村的人口结构才是老年人和女性偏多。未来，随着农场规模的扩大，农业生产对于年龄和技术的要求将不断提高，这会使得年轻的男性劳动力，甚至接受过较好教育水平的劳动力，回流到农业当中去，以适应农业对于体力和技能的更高要求。我们不能静态地看待当前农村的人口结构，要知道，这样的人口结构是当前经济发展阶段和户籍等制度共同决定的结果。当经济发展水平进一步提高，当户籍和公共服务歧视这些问题逐渐减弱，那么，今天在农村出现的很多现象，包括人口结构，就会相应地发生变化。

中国的问题是城市化进程受阻，而不是城市化过度

人们往往把城市化进程中由于其他制度扭曲造成的问题误以为是城市化的错。很多人会列举出农村的一些现象，认为这都是城市化带来的，比如农村的老龄化和留守儿童问题，再比如“空心村”问题。简单来说，如果在发达国家城市化历史上出现过类似的问题，那么，并不需要过多担心，比如农业人口减少和“空心村”的出现。而在发达国家历史上没有出现过的问题——比如农村的老龄化和留守儿童问题——才是值得担心的，而这往往是中国当下的制度造成的，并不是城市化本身的错。

当前在中国农村有大量老人和女性留守，其原因是在当前制度限制下农村居民难以实现举家迁移，于是总是优先将年轻男性送到城市去打工。如果改革到位，大量家庭仅输送年轻男性进城打工的局面就会发生变化。如果中国真的到了农村劳动力枯竭的阶段，那么，我们应该会看到农村大规模的农场普遍出现，甚至应该看到，一些年轻男性和受过较好教育的劳动力回流到农村，应该看到农民已经富有了，城乡差距也由此不断缩小，国家也不需要对农产品价格进行全面保护了。

女性和年龄稍大的农村居民仍然有向城市转移的空间。最近，熊瑞祥和李辉文的研究发现，大量农村妇女因为在老家照顾孩子，影响了她们从事非农职业。而如果家里老人健在，就可大大缓解女性因为照顾孩子而无法外出打工的问题。这说明，农村的留守女性实际上是潜在

的劳动力。[32] 中国的城市正在逐渐进入后工业化的时代，服务业的比重将越来越高，并源源不断地为未来进城的居民提供就业岗位，而服务业对于体力劳动的要求远远低于制造业和建筑业，这意味着，只要改革到位，未来农村居民举家迁移的趋势将越来越强，既可以缓解当前劳动力流动状态下家庭分裂的现状，又可能为未来的城市服务业不断输送劳动力。

不管当前中国正在出现什么样的状况，在城市化的过程中实现现代化是经济发展的普遍规律，在这个意义上，中国不会是人类发展的例外。恰恰相反，特大城市把减少外来人口子女的受教育机会当做控制城市人口增长的政绩，反倒会让这些城市成为全人类的例外。

更重要的是，违反经济规律来办事，只会让自己受损。当前，在特大城市招农民工比招大学生还难。一方面，上级领导要求减少外来人口；另一方面，基层官员陪着企业偷偷地到外地去招工。更可笑的是，统计部门的数据显示，外来移民还在增长，只是增长速度放慢了，而基层上报的外来人口却在下降。到底哪个数据出了问题，放眼一看全国情况就知道了，很多地方人口在逐渐流出，难道他们是人间蒸发了吗？

人口流出未必不好

特大城市在担心人口流入，而有些省份则在担心人口流出。横看成岭侧成峰，换个角度，人口从一些省份流出以及“空心村”的出现其实就是资源优化配置的结果。

在中国，就有这样一些“人口净流出地”引起了人们的关注。有报道说，东北三省中，黑龙江和吉林都是人口净流出……越来越多的年轻人离开东北，出生率又极低，整个人口结构自然也更快老龄化。比如，2013年辽宁65岁以上的老年人口占比为10.3%，比全国平均水平高出1.43个百分点。

再如安徽，按照2010年全国人口普查数据，全省常住人口为5950.1万人，同2000年全国人口普查的5986.0万人相比，10年共减少35.9万人，下降0.6%，年平均下降0.06%。全省普查登记的户籍人口为6862.0万人，与常住人口相比，全省净流出到省外半年以上人数为911.9万人。在2005—2010年间，安徽、河南、四川三省的流出人口分别为553万、543万和499万，成为人口流出最多的三个省。

一个相关的现象是，中国农村正在出现很多“空心村”，随着人口逐渐迁出，村里只剩老人，之后，随着老人故去，“空心村”则逐步消

失。“空心村”中老人的生活状态的确是值得关注的问题，政府和社会有责任为空心村里未迁出的人口提供必要的公共服务和基础设施。但是，也要看到，“空心村”的出现是城市化的必然结果，关心“空心村”里留守人口的生活状态，并不等于要扭转人口流出的趋势。

农村出现“空心村”，部分省份和地区出现人口的净流出，这一定是坏事吗？换个角度来看，人口的流出只是人们不断在寻求更高的收入和更好的工作。经济发展的集聚效应意味着，工作机会和收入的创造在空间上并不是均匀分布的。一些地方和一些城市比别的地方更加具有经济发展的活力，就会成为人口流入的地区。而反过来，另外一些地区相对缺乏发展工业和服务业的优势，就会成为人口流出地。这恰恰是市场经济配置资源的结果，请不要忘记人口本身是最重要的经济资源。

人口的空间再配置是世界普遍现象。试想一个国家从贫穷走向发达，一定会经历城市化的过程。这意味着从人口的分布来讲，大量的人口将从农村集中向城市；而在城市之间，也会出现人口逐渐向大城市及其周围的都市圈集聚的过程。换句话来说，在发达国家走过的路程当中，也一定曾经不断出现空心村的现象。甚至在发达国家已经完成了它的城市化的今天，随着人口向少数大都市圈集中的进程，也同样有不少城市的人口规模是在萎缩的。

在全世界范围内，一些地区人口流出并不是少数现象，而是广泛存在的。仅举一例来说明此问题：在挪威，近年来出现的趋势是人口向大城市集聚。彩图13表示2005—2009年间的人口流动方向，蓝色圈表示的是人口流出，淡红色圈表示的是人口正增长，但速度低于全国平均，而深红色则表示人口的净流入，且速度快于全国平均。图中越大的圈表示人口越多的大城市，我们会发现，它们都是深红色的，而小圈表示的是小城市，它们大多也是蓝色的人口流出地。

如果出现产业的衰退，人口的流失则更为严重，曾经的汽车城底特律出现的就是这样的情况。统计数据显示，汽车城的人口从2000年的95万下降到2010年的71万，10年间，人口降幅达25%。底特律人口在1950年曾经达到180万的高峰，当时在全美排名第5。但随着汽车产业的衰落，底特律出现了大幅度的人口减少，大量房屋出现空置。

人口流出本身并不是一件特别可怕的事情。美国的人口在空间上是高度集聚的，大约80%的人集中在大约4%的国土面积上。根据人口统计，美国总人口为3亿多，其中，9个人口最多的州拥有略多于一半的总人口，25个人口最少的州拥有的人口占比不到六分之一。如果仅凭直觉，这会给人们带来一个印象，似乎美国的地区间经济发展水平差

距非常大。事实恰恰相反，我在前文已经说过，美国每一个州的GDP份额和人口份额高度一致，美国的一些州人口只有五六十万，但这些州的人均GDP和那些人口众多的州几乎是一样的。不难想像，美国从一个农业社会过渡到以制造业和服务业为主的经济模式，它的人口也在逐步走向高度的集聚，但是在这个过程当中州和州之间的人均GDP却是高度平衡的。

换个角度看，人口流出是好事。中国是正处在城市化进程当中的国家，“空心村”的出现和人口从一些省份迁出，恰恰是人口在空间上优化配置和重新分布的结果。如果城市部门的劳动生产率不断上升，带来城市化水平不断提高，就必然会在农村出现人口减少的现象，而在当前，一种表现就是“空心村”的出现。对于“空心村”，政策上要做的事情并不是运用行政的力量阻止人口流出，而是应该去顺应这个过程。一方面，让那些寻求更高收入和更好就业机会的人，按照他们的意愿流动到他们想去的地方。而对于那些不想流动的居民，当然应该采取相应的措施，保证他们在农村的家乡拥有最基本的生活质量，特别是为留守的老人提供相应的公共服务和生活上的关爱。同时，应该注意到，农村的一部分留守老人并不一定是自愿留在农村的，而是因为当前的户籍制度和社会保障制度分割的结果，他们如果随子女进城将面临过高的生活成本。对于这部分居民，要通过制度改革，让他们能够与在城市生根的家人团聚。

若人口不从欠发达的地区流出，就很难提高这些地方的劳动生产率。中国总有一天会达到75%以上的城市化率。如果制造业和服务业能够不断地加强国际竞争力，不断地创造就业，那么中国的城市化率达到80%以上也并非不可能。在这个过程当中，随着农村人口的减少，农业的劳动生产率必然不断提高。不用过于担心农村人口的减少会危害农业，恰恰相反，人口的流出是农村地区提高规模经营程度和劳动生产率的前提条件。随着空心村现象不断发展，一部分的农村社区将逐渐消失，原有的宅基地不断空出，复耕为农业用地，现有的一家一户的农业经营模式就将逐渐转变为大农场的模式，这样，农民的收入水平才可能不断提高。只有规模经营才能让农业成为能够致富的产业，才可能让一部分人愿意留在农村当农民。不同的是，未来的农民和现在的农民含义就不一样了，他们应该受教育水平更高、更年轻，才能适应经营大规模农业的需要。

与此同时，中国的一些古村落将逐渐演变成为旅游地。在今天的农村，已经有不少古村落正在快速地发展旅游业。一些产业资本进入古村落进行开发，加快了农村旅游的发展，成为当地村民致富的另一途径（参见彩图14—18）。什么样的“空心村”逐渐消亡，宅基地复耕为

农业用地，什么样的村落有保护的价值，逐渐转变为旅游地，说到底还是由市场来决定。在这一过程当中，政府应该做的是适当地规制，防止市场急功近利，对古村落文明造成过度毁坏。

对于农村正在发生的变化，比如人口流出，比如产业转型，政策应该顺应潮流。有些观点认为不能让“资本下乡”，而实际上，无论是农业的规模经营，还是发展农村的特色旅游，资本下乡都是必然的，甚至“新农村建设”也需要资本下乡。如果允许宅基地的买卖，就会有资本下乡去改变农村面貌和居住环境。政府要做的，是对农村地区的规划，包括农村建设用地的规划，并且做好宅基地交易的机制设计，让农民能够得到适当的补偿。一味禁止宅基地的交易，解决不了问题。特别是在人口流出的农村地区，仅允许农民将宅基地转让给同村居民，这毫无意义。

当前人们对人口流出和空心村的紧张情绪，还是因为一些传统思维在作怪。人口在一个国家均匀分布并不是一件好事，如果不尊重人口在空间分布上集中于少数都市圈的客观规律，就有可能通过一些政策措施去人为地尝试扭转这种趋势，反而事倍功半，甚至事与愿违。比如说，底特律就曾经尝试通过加大公共基础设施的投入来扭转人口流出的趋势。但是，如果没有持续的产业发展，结果就会是人口流出没有被遏制，而公共设施的巨大投入却没有相应回报。底特律政府最终走向破产，就是因为在这个过程当中，公共设施的巨大投入和人口流出成为一对日益尖锐的矛盾。

在中国当下，一些地方政府盲目乐观地估计本地未来的人口增长趋势，试图通过建设基础设施和造房子来吸引人口。事实上，一个地方能想的永远只有一件事，那就是如何利用自己的比较优势来发展经济，提高人们的收入。一个地方只会因为有产业、有就业吸引人口流入，公共设施和住房的需求是人口流入的结果，而不是原因。如果脱离产业发展的实际需要，过度地在基础设施和住房上投资，试图以此来吸引人口，结果很可能形成一些空城，反而给地方政府带来沉重的财政负担。

对于人口流出地来说，重要的是找到新的经济增长点。由于人口流出地通常都是相对来说距离大都市圈比较远的地方（在彩图13上也看得出这一点），因此，要通过找到新的经济增长点来缓解人口流出的趋势，并不是一件容易的事情。人口流出地走出困境的另外一条出路是，发展那些对于当地来讲具有比较优势的产业，比如说旅游和大规模的农业。发展这些产业，并不一定要扭转人口流出的趋势，恰恰相反，正是因为人口的流出，使得这些在本地具有比较优势的产业可以为相对来说比较少的人提供就业岗位，人口流出，反而在人均水平上

提高了当地居民的收入。

说到这里，不妨看看东北三省的经济增长。媒体上不少文章都说“东北经济告急”，列出的理由无非是人口大量净流出。可是人们忽略了一个简单的事实，那就是东北经济仍然是正增长的。这意味着什么？意味着东北三省的人均GDP是快速增长的。从数据来看，东北三省2014年的人均GDP是10年前的大约3倍。而同时期，东北三省的居民消费物价大约上升了30%—35%。扣除物价指数之后，辽宁、吉林、黑龙江三省2014年的人均GDP分别是2005年的2.6倍、2.8倍和2倍。全国的情况呢？全国人均GDP在2005—2014年间从14259元增长到了46652元，同期，全国的居民消费物价大约上升了31%，扣除物价指数之后，2014年的人均GDP是2005年的2.5倍。辽宁和吉林的人均GDP无论是在水平上还是在增长速度上都跑赢了全国平均，我没看出有什么“告急”的情况嘛。

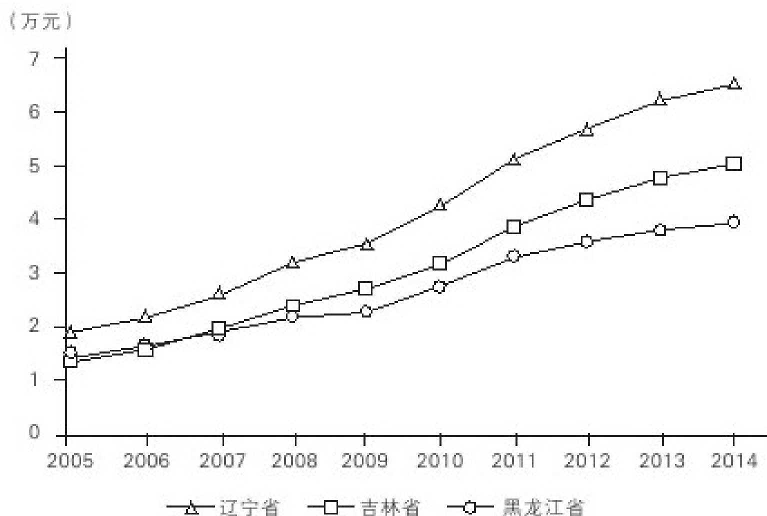


图4—2　2005—2014年东北三省的人均GDP

那么，东北三省为什么会从以前的人口流入地变成人口流出地呢？道理也并不复杂。东北三省在1949年之前就是中国重工业基础和基础设施（特别是铁路）最好的地区，这是一个由历史决定的客观事实。在1949年之后直到改革开放之前，中国长期处于封闭经济中，曾经的主要贸易伙伴是苏联，在这样一种情况下，港口不重要，而且国家一定

是对东北老工业基地进行重点投资。这样的局面一直持续到1990年代，当中国内地形成改革开放格局之后，国际贸易伙伴和外资主要来源国和地区转变为美、欧、日以及中国港台地区，这样，东北三省的地理和气候劣势就显现出来了。也就是说，东北三省要看清这个由经济地理决定的大趋势，调整自己的产业结构，找新的竞争力，而不是把问题仅仅归结为国企太多，或者制度不好。

有人会说，人口向一些较发达的地区流入，人口流出地面临着人口老龄化和劳动力资源枯竭的问题，这不公平。也对。但是，应该看到，大量青壮年劳动力的流出恰恰是中国劳动力流动中举家迁移率低的另一个体现。要解决这个问题，不是简单地遏止人口流出地的劳动力流出，而是应该从全国一盘棋的角度来解决养老的问题。如果户籍等制度进一步改革，将能够提高举家迁移率，人口流出地人口老龄化更严重的问题就可以得到缓解。同时，通过中央向地方的财政转移支付，可以为人口流出地的养老提供更多资源。更重要的是，全国的养老保障体系将逐步走向一体化，这时，即使人口流出地面临更为严重的老龄化问题，也不需要担心了，这才是解决问题的根本出路。

应该看到，地方政府也有他们面临的激励机制的困境。如果政府管理模式一味强调地方的GDP总量增长，那么人口流出当然会对地方官员产生压力。中国早就该放弃GDP指标的考核，即使不完全放弃也应该尽早作出调整，应该从GDP总量增长的考核转变为人均GDP的考核。特别是对那些人口流出地来说，追求人均GDP、人均收入和生活质量才是长久之计，这样，地方政府才不会过于担心人口流出。何必要求黑龙江这样的省份保持与全国同步的GDP总量增长速度呢？黑龙江能够安心做好全国人民的大粮仓，保护好它的黑土地和森林，让全国人民能够有个林海雪原的梦想，夏天去乘凉，冬天去滑雪，不是很好吗？要那么多人常住在半年下大雪的地方，又何苦呢？现在，有一部分人从东北三省向南方迁移，只不过是把他们需要待在家里取暖的半年换个地方挣钱，这有什么不对吗？

4.地方政府的产业政策之殇

中国需要怎样的产业升级？

正当人们为东北的人口流出而担心时，浙江和广东的政府正在鼓励“用机器换人”，这被称为产业升级。不过，世界上有两种产业升级，一种是好的，一种是坏的。中国可能选了坏的一种。

正常的经济会逐步出现产业升级，其前提是劳动技能的提高和由此带来的劳动成本上升。请读者注意，我特别使用了“由此带来的”这几个

字，是要排除劳动技能提高之外导致劳动成本上升的一切原因。

正常的经济成长路径是，在发展的早期阶段，劳动便宜，产业多为劳动密集型。老百姓富了之后，不甘于挣辛苦钱，于是，他们会投资于教育和技能，让自己变得更聪明能干——注意，不是变懒了——然后问企业要更多的工资。而企业面对工资上涨的趋势，使用资本——劳动比率更高的生产技术，生产出比原来更高端的产品。在整个国家的层面上，这个国家越来越富，在国际分工链条中，逐渐往上爬升。

在劳动者技能不断提高中出现的劳动成本上升，以及由此而导致的产业升级，是我说的“好的”产业升级。与此相对的是“坏的”产业升级，是在生产要素价格扭曲（特别是利率低估）之下的产业升级。这种产业升级在历史上出现过，计划经济国家或多或少都曾经有过这种表面的辉煌，包括2016年年初朝鲜的远程火箭上天。除了建立完整独立的工业体系这点积极意义之外，事实证明，通过压低资本价格来实现的产业升级是经不起国际竞争考验的。在中国迈入中等收入国家之列时，计划经济的历史教训不应该被忘记。

往企业里走走，去遍地开花的工业园看看，很容易为中国出现的产业升级而乐观。但是，让我们冷静地想想，是什么在推动当前的产业升级？企业的确是理性的，它们只会对生产要素价格作出反应，那么生产要素价格是怎么决定的？

我知道我问的问题和即将提供的答案很多人（特别是地方政府）不爱听，但让我们回到经济学最为基本的原理，冷静地想想。如果正规金融市场的利率是被管制和压低的，如果建设用地供给是被严控的（尤其是在东部），会是什么结果？

回顾最近10多年中国经济走过的路，让我们看看发生了什么。在金融领域，2004年将人民币贷款利率上浮取消封顶、下浮的幅度改为基准利率的0.9倍，同时将人民币存款利率下浮不设下限，但向上浮动空间为零，客观上造成了一个存款利率的管制上限和贷款利率的管制下限，也就是为银行提供了一个管制性存贷利差，而且这个利差一直维持在3%左右的水平。而2003年之后通胀水平较高，使实际利率低估，支持了投资膨胀，其中的资源低效率利用被高利差带来的银行利润掩盖住了。

在土地方面，经历了1990年代到21世纪初开发区的急剧增长之后，2003年底国家加大了对全国各类开发区的清理整顿力度。到2004年8月阶段性检查验收结束时，全国的开发区核减数量占原有开发区总数的70%，压缩的规划面积占原有规划面积的64.5%。在开发区总量得

到清理的同时，开发区和相应的建设用地供给被明确作为区域间平衡发展的政策工具。东部地区的土地供应受到了更严格的限制，而对中西部地区、东北老工业基地这样的资源枯竭型城市、部分老少边穷地区的开发区，在入园企业个数、基础设施建设水平、产业发展规模等具体审核条件上给予倾斜。

随着土地供应的严控，贷款利率的被压低，地价、房价的上升在2003年之后特别明显。由于对东部和大城市的建设用地指标控制得特别严格，因此东部的地价和房价在2003年之后出现了更为明显的上升，而中西部房价的上升则主要是由收入上升驱动的。住房支出是最为重要的生活成本，房价上升势必阻碍外来人口向东部的流入，并进一步推动东部工资上涨；所谓的"招工难"也在2004年出现。这组现象同时出现，不会是个巧合，却被人们（甚至职业经济学家）所忽略。工资的上涨趋势被作为劳动力"短缺"的证据，却忽略了工资上涨的重要原因是土地政策干预下生活成本的上升。离开了由行政干预造成的生产成本突变，很难理解工资的上升会突然出现一个"拐点"。[33] 与此同时，2003年之后最低工资制度得到更为严格的执行，而最低工资对于工资的推动作用仅仅当其与职工平均工资差距较小的时候才更显著，因此，我的研究发现，最低工资对于工资的推动作用主要发生在中西部。[34]

在各种原因的共同作用下，2003年之后劳动成本快速上升，而企业投资却是受到补贴的。给企业的补贴除了各种名目的直接补贴外，另一种重要的形式就是减免税，或者减免企业的土地转让费。近来，广东、浙江等地纷纷出台政策鼓励企业用机器替代人。这些都是在改变资本和劳动的相对价格，使得资本相对于劳动变得更便宜了。于是，企业用资本替代劳动，表面上看起来似乎出现了产业升级，但这种产业升级主要不是因为劳动者变得更聪明了，劳动者也不可能在短时间里突然长了智慧。事实上，不管是东部由于房价推动的工资上涨，还是中西部由最低工资抬升的工资上涨，都使得工资的上涨偏离劳动生产率，从而不利于企业保持竞争力。说得再具体一些，在我调研的一些产业和企业，并没有出现产品的升级换代，而只是生产方式更加倾向于资本密集型了。

简单地通过资本替代劳动来实现产业升级，劳动生产率在投资推动下上升得比工资更快，企业还能够赢利，但其前提是，产品能够卖得出去。麻烦的是，如果生产成本上升了，但劳动力的技能水平却没有同步提高，那么，企业的利润空间就被挤压得越来越小。没有产品上的实际创新，产品需求一旦下滑，企业的生存就会出问题。

好的产业升级是建立在劳动者技能提升的基础上的。劳动者的素质普

遍提高，他们能生产的东西不一样了，出口的结构就会发生实质性的变化。这种类型的产业升级一定伴随着劳动者收入的同步提高，如果当前中国的产业升级普遍是这种类型的，那么，在宏观的数据里就不会出现劳动收入占国民收入比重持续下滑的趋势。但恰恰相反，中国产业升级的宏观背景是长期被抑制的利率。实际利率低，企业倾向于用资本替代劳动力，发展了大量资本密集型的产业，结果是国民收入中被资本占有的部分比率高，且呈上升趋势，而劳动者的收入在国民收入中所占比重却总体呈现出下降趋势。于是，老百姓的实际感受就是，收入提高速度跑不赢GDP增长速度。比如说，在一个我调研过的县级市，地方政府把发展汽车和装备制造作为主导方向，当地的GDP增长和政府税收都非常可观，但居民收入增长并不快，城市化水平也并不高，这说明经济的增长并没有充分创造就业和提高人民生活水平。

产业升级的根本是需要人变得更能干，这样，企业去创新，开发新的技术和产品，正好让广大劳动者去生产。我不敢低估中国企业的创新能力，但我能确定地说，与劳动成本上升的步伐相比，当前中国的劳动力素质提升令人忧虑。从数据上来看，最近10年间，中国人口的平均受教育水平虽然仍然在上升，但与1980年代、1990年代相比，上升的速度却更慢了。更令人担忧的是，农村居民与城市居民之间的人均受教育水平的差距经过20世纪后20年的缩小之后，又重新出现了扩大的趋势。这不能不令人心生怀疑，农村居民在家乡接受的教育能够适应未来的产业升级趋势吗？

特别是在当前生产成本上升，而资本却仍然受到补贴的条件下，有两种趋势不利于未来广大农村劳动力的就业。一种趋势是，企业用资本替代劳动，产品虽然没有发生实质性的升级，但生产方式已经资本密集化了。结果，企业新增的生产和投资创造的就业数量越来越少。另一种趋势好一些，但也好不到哪里去。一部分企业的确升级了，对于技术水平的要求越来越高，但其要求的技能不是在农村教育中能够获得的。我在调研中也看到过这类工厂，偌大的厂房没几个人，没有污染，没有噪音，工人戴着眼镜，讲着英文。一方面，这样的企业正在与发达国家的同类企业展开竞争，这是中国需要的；但从整个中国来说，大量的进城农民不能适应这种工作岗位的要求。

让我们再回到“劳动力短缺”。一种流行的说法是，中国出现了普遍的劳动力短缺，不仅技术工人缺，普通工人也缺。让我来用农民工自己的语言表述一遍。有一次，我在中西部调研，问农民：“你们为什么不去沿海打工了，春节回来了就不再去了？”农民回答说：“现在沿海的工作，要么是待遇太差，要么是做不了。”

请允许我再用通俗的经济学语言把农民工的话提升一下。他们面临的就是我说的两种产业升级。一种情况是，企业面对劳动成本上升，用资本替代劳动，但他们用的人却没有变得更能干，劳动工资虽然上升了，却未见得比生活成本上升得快，所以，待遇还是太低。另一种情况是，一部分（可能只是少部分）企业真的升级了，甚至走上了国际市场，但他们雇佣的人戴眼镜、讲英文，农民工适应不了这样的岗位。

当前的中国，没有拿出足够的措施来投资于农民的教育和培训，反倒为了背书由政策干预导致的生产成本上升，创造性地发明了一个词，叫“倒逼机制”，从上到下都在用。可是我想了几年都没想出来这个“倒逼机制”怎么翻译成英文。后来，我终于想明白了。Tofu已经成了英文，在维基百科里有解释，让中国的饮食文化传遍了全球。现在，在国外的中餐馆里，豆苗可以被叫做“Doumiao”，距离上维基百科已经不远。那么，以后和国际同行讨论中国的经济政策，就可以直接使用“Daobi Jizhi”了。我相信，听得懂中文的人会在迟疑片刻后大笑着说：“哦，你说的意思就是distortion（扭曲）嘛。”

“资本深化过度”的危险

中国应该警惕“资本深化过度”的危险，一个有严重资源错配问题的经济，迟早会出事。

无论从什么角度来看，中国单位经济增长带来的就业增长都偏低。如果只看第二、三产业，中国单位GDP增长所带来的就业增长率（简称“就业弹性”）只有越南的一半。不错，中国比越南更富，劳动工资更高，因而企业更倾向于使用资本密集型的生产技术，经济增长创造的就业相对更少。但即使与人均GDP更高的巴西、马来西亚和墨西哥相比，中国每单位非农业产业GDP增长带来的就业增长率也要低一大截。更令人担忧的是，已经相对较低的就业弹性还在下降，这似乎表明，中国经济正在滑向“资本深化过度”的境地。[35]

奇怪的是，如果看数据，这种资本深化的趋势在中国的中西部更为明显。自2003年以来，与沿海地区相比，中西部地区经历了更快的工业增长，企业平均规模与资本劳动比都出现了更快的上升势头，而且这种趋势在这一轮金融危机期间更加明显。一般来说，经济增长模式取决于资源禀赋，包括土地、劳动力和资本。对中西部而言，目前这种工业加速发展，并且资本加速深化的局面符合中西部地区的资源禀赋吗？恐怕没人会点头。

那么到底是什么地方不对劲儿呢？通常情况下，企业在生产中更多使

用资本还是劳动，取决于两者的相对价格。我在前文已经说过，中国的利率长期以来是被抑制的，这使得资本价格极其便宜，企业当然就更愿意投资于相对多使用资本的行业。而从城市层面来看，地方企业的行为总是受到地方政府行为的约束，成天忙着招商引资的地方政府官员是比企业老总更大的“老总”。

企业要的是利润，而地方政府要的则是税收。与劳动密集型企业相比，资本密集型的企业通常能够贡献更多的企业所得税。在其他条件相同的情况下，与劳动密集型企业相比，资本密集型企业的计税工资相对较少，而大规模的固定资产投入则仅按照直线法计算折旧，并在企业收入总额中扣除，因此，资本密集型企业有更高的所得税应税额。在中国的财政制度安排下，地方政府能够从资本密集型企业收得更多的所得税，也就相应地能从上级政府获得更多的所得税税收返还。

在中国，收税是政府下达给税务部门的任务，“应征即征”只是个规定而已。去小企业征税费时费力，相比之下，税务部门更愿意去大企业收税。在一些中小城市，税务部门会将大企业缴纳的税收作为完成任务的基础，甚至把税收任务分解，直接向大企业摊派。因此，在地方政府看来，如果当地有大企业作为税收大户，税收就更有保障，这就难怪地方政府偏爱大企业。而大企业往往也是资本密集度相对更高的企业。

征税冲动由来？不能不说，地方政府税收最大化的动机与1990年代的分税制改革有关。在分税制改革之后，中央政府将财权上收，而中央政府与地方政府的事权划分模式却基本保持稳定。钱少了，做的事基本没变，地方政府需要为本级政府的支出融资，而且融资的主要来源是本级政府的财政收入，地方政府除了问上面要钱，就只能向企业收税。

地方官员都知道，他们的上级主要就看两个指标，一个是招商引资，一个是财政税收，本质上，两个指标都和经济增长有关。在三大产业中，产业链较长、能够带来快速经济增长的主要是第二产业，尤其是其中的制造业。地方政府当然就会主要激励工业发展，特别是资本密集型的大企业。而创造就业较多的服务业（特别是小型的服务业）收税困难，看上去也对地方经济没什么直接的带动力，通常不受重视。

不要小看了地方政府这只“扭曲之手”。在追求GDP增长的动机驱使下，地方政府往往压低土地价格，加上税收和服务等各种优惠，使劳动力的相对价格上升，从而导致资本替代劳动。更干脆的做法是，直接在招商引资的时候设置规模准入标准。我曾经以“招商引资优惠政

策”为关键词进行网站搜索，在前100个结果里，明确规定优惠政策与企业投资规模挂钩的就有86个。地方政府还会制定重点产业目录，将资本和技术密集型企业作为优先的招商引资对象。

地方政府作为一方经济的“老总”，不仅插手地方经济的结构，而且在其直接控制的支出中，生产性的基本建设支出也往往投向资本密集型的部门，其中大量是基础设施建设，这些也吸纳不了多少就业。若要问地方政府为什么热衷于基础设施建设，从好的方面说，是地方政府可以以此改善招商引资的环境，推动经济增长；而从不好的方面说，中饱私囊的需求也一直存在。看看地方政府的腐败官员有多少出自交通和基建部门，再看看屡屡曝光的豆腐渣工程，就明白了。

地方政府对于经济结构的扭曲还会带来一系列的连带后果。“资本深化过度”是经济增长的面子工程，虽然能够创造税收和政绩，也能够带来较多的资本收益，并相对减少劳动收入在国民收入分配中的份额，但对大多数老百姓来说，就业和劳动收入的增长才能实实在在地增进他们的福利。工业化带来的就业主要集中在城市，工业的“资本深化过度”使得城市就业增长受限，必然使人的城市化进程受阻，而服务业的发展又特别依赖于城市化，于是服务业的发展又间接受到了制约。

只要地方官员持续面临着经济增长上的激烈竞争，或地方政府肩上的财政压力不断增加，地方政府的“扭曲之手”就不会收回来。从趋势上来看，1994年的分税制改革加剧了政府规模的膨胀，政府支出与GDP的比值已经回到了改革开放之初的水平。也就是说，经过了30多年的市场化改革，中国却在1990年代之后变得越来越像计划经济了。如果回头去看历史，“资本深化过度”一直是计划经济的显著特征，而这条路带来的就是大量的资源错配，以及经济增长与人民福利的脱节。直到最近，国际上仍然有研究指出，如果中国的资本和劳动的边际产出都达到美国的水平的话，那么，制造业的全要素生产率可以增加30%—50%。[36] 一个有严重资源错配问题的经济，是迟早要出事的。2011年之后，中国经济的增长速度一路下滑，不能不说，这是之前的经济增长方式留下的后果，只是在2008年之前这种经济增长方式的负面后果被高速的出口和经济增长掩盖了。

以邻为壑的经济增长

从过去中国30多年的发展来说，政府做得成功的地方，都是在市场存在缺陷的时候有效地补充了市场的缺陷，并且给市场让出了充分的空间；而凡是政府做得不成功的地方，往往是因为政府过于自大，试图取代市场的力量，违背市场经济的客观规律。

我有一些研究产业政策的朋友注意到，在中国，产业政策在很大程度上是由地方政府实施的。这一点与人们关注的韩国和日本等实施过产业政策的国家非常不一样，因为它们都是在国家层面实施产业政策的。因此我们有必要讨论，在中国由地方政府推动的产业政策会产生什么样的后果？

我早在2004年和2007年就发表过两篇论文，讨论地方政府的行为对产业发展和资源配置效率的影响。[37] 在中国，非常值得注意的一个现象就是产业同构。大多数省份都偏爱超前发展，将汽车产业作为自己的支柱产业，很多城市都在搞光谷和硅谷。国家一旦制定出一些战略性产业发展目录，各个地方都会一哄而上。结果呢？每一个地方发展的产业都高度雷同，同时，又往往是小规模的，在总量上是产能过剩的。最近一轮的光伏产业的发展，其实就是地方政府一哄而上，导致重复建设和产能过剩的故事的又一次重演。

更麻烦的是，这些过剩的产业最终要在市场上经过竞争的洗礼，结果就一定会有一些地方的产业相对缺乏竞争力，于是，地方政府就会采取干预的方式，通过保护本地企业来维持它们的生存。动用过的手段可以说是五花八门，小到用本地企业生产的烟和酒为教师发工资，大到限制别的地方生产的产品进入本地市场。甚至在2008年发生经济危机的时候，有地方政府下发红头文件，要求本省政府和企业优先采购本地生产的产品来“过冬”。

根据我前文讲的逻辑，全国范围内的产业同构必然带来恶性竞争和市场分割。我在2009年的一篇文章里曾经说过，从短期来讲，地方政府用市场分割的方式保护本地企业，似乎的确对本地的增长有好处，但是从全国来看，中国经济却陷入了一个“囚徒困境”——每一个地方政府采取的地方主义的理性行为，都导致了巨大的集体非理性，那就是体现为产能过剩、妨碍竞争和产业小规模化的各种效率损失。[38]

在以邻为壑的经济增长模式背后，作为问题之源的某些特定产业一哄而上的局面又是怎样产生的呢？原因仍然要从地方政府的行为去找。在当前的体制下，地方政府所接受的来自上级的考核仍然非常看重经济增长和招商引资；同时，又由于政府税收有相当大的一部分来自增值税，而增值税又是基于生产的，因此，生产活动在哪里，地方政府的税收就在哪里。这样，政府的行为当然就是拼命扩大生产。

读者可能会问，难道地方政府不知道本地产业有可能会在市场上缺乏竞争力吗？是的，地方政府并不傻，他们可能的确是知道的。但是问题在于，对于传统的产业，市场上谁强谁弱已经非常清楚了，而一些新兴的产业就未必如此。比如说汽车和光伏，即便是在当前缺乏技术

的地方，政府都会想，如果我现在不干就会坐失良机；如果干了，产业在成长过程当中，有可能通过学习来积累本地的生产经验和技术，也许就会成功。再加上地方政府一任期限只有短短几年，长期是否真的有竞争力的问题并非本届政府所关心。如果当前招商引资成功了，企业开工了，政绩就已经好看了。这样的现象可以说在过去30多年的历史里一直存在，只是重复建设的产业从彩电升级成了汽车和光伏。

过度资本密集化的产业发展路径导致工业化的速度远远快于服务业发展的速度，工业化的进程也远远快于人口的城市化进程。这在收入分配上的体现，则是这样的产业发展模式造成劳动收入占国民收入之比下降。而劳动收入增长不够快又制约了消费的增长，反过来，使得既有的资本密集型的产业发展出现产能过剩。由于地方政府和国有企业的投资很多都是通过借债来实现的，这样的投入多产出少的发展模式就进一步体现为政府负债的上升。前面展现的数据显示，地方政府负债占GDP的比重比较高的省份，恰恰是经济发展水平相对比较低的省份，也就是那些更为积极地由政府推动产业“升级换代”的省份。

怎样来克服地方政府的产业政策带来的低效率问题呢？本质上还是要处理好市场和政府的关系。在一个市场经济国家，如果市场真正地成为配置资源的决定性力量，那么政府职能就是更好发挥它的作用，顺应市场经济的客观规律。换句话说，当前地方政府采取“大干快上”的做法，深度干预经济发展、推动产业成长的方式在很大程度上是违背市场经济规律的。认识到这一点，在地方政府官员的考核机制里就不应该片面强调经济增长、招商引资和税收指标，而应该更为关注地方政策所造成的一系列后果，比如说对于民生的忽略，还有环境破坏和政府债务增长。2009年12月的中央经济工作会议说到，要以完善政绩考核评价机制为抓手，增强加快经济发展方式转变的自觉性和主动性。看来，地方政府激励机制的问题已经被注意到了。

同时，中央政府应该对欠发达地区加大公共服务和有回报的基础设施的投入，不要让欠发达地区的财政支出过于依赖本地的经济发展和税收，这样，就可以在很大程度上减缓地方政府注重短期经济增长的冲动，以及随之而来的地方之间的重复建设和市场分割行为。曾经有过一项研究，用中国的数据说明，中央向地方的财政转移支付的确可以有效地减缓地方政府市场分割的行为。 39

我自己有时接触地方政府官员，会听到他们对于中国经济的各种看法。近来，我听到了一种最为可怕的观点，就是认为中国和其他国家不一样，在这里，政府非常强大，理论和数据分析的结果都没有意义。听到这样无比自信的话，我一边冒着冷汗，一边回想党的十八届三中全会所说的，市场应该成为配置资源的决定性力量，而政府只是

更好地发挥它的作用。这句话的意思，是说政府应该去弥补市场的不足，而不是和市场经济的客观规律来个“反向操作”。

5.转变发展方式为何那么难？

政策可以抵消地理的作用吗？

“转变经济发展方式”这句口号喊了许多年，已经喊到近乎麻木。实际上转变了没？中国当前的经济发展方式存在着很多无法回避的问题，投资推动加出口推动，而这背后，在根本上，其实还是因为政府推动。你看，在应对2008年全球经济危机的过程中，中国政府出手及时，化危机于无形之中，博了个满堂彩，政府的自信也大增一截。冷静想想，如果投资推动、出口推动加政府推动的确是中国经济的问题，那么，这个问题现在是减轻了，还是加重了？对此，只需看看四万亿刺激计划的结构有多少是在进一步增加投资就可以了。

我丝毫不怀疑，政府（特别是中央政府）是真的看到了问题所在，从而也真的想转变经济发展方式。特别是当官方文件将“转变经济增长方式”里的“增长”二字换成“发展”之后，显然，政府还想表达对于收入差距、环境破坏和百姓民生的关注。但是，对于当前发展方式当中存在的问题，政府还是在用政府干预的方式解决，丝毫没有意识到，在推动经济增长方面，政府可能做得越多，错得也越多。

远的不说了，还是来看区域经济发展。在新一轮有关中国区域经济发展战略的争论中，“地理有多重要”是个核心问题。忽视地理的观点若推向极致，会演变成可以将倾向欠发达地区的经济政策作为一种反作用力，抵消欠发达地区的地理劣势，从而获得区域间的平衡发展。而这种政府的倾向性政策最后无非是转化为规模日益增长的政府支出，以及在政府支出中越来越多的转移支付。科学的经济政策应该遵循经济规律，这大概是对“科学发展观”最为经济学的诠释，既然如此，对地理和政策两个方面的因素在城市和区域经济发展中的作用，就需要科学地评估一下。

城市并不是孤岛，它们是一个个相互依存的生命体。要讲清楚地理的作用，就先要看清楚中国的城市体系。在中国这样一个大国，城市体系是多层次的。在整个国家层面上，长三角、珠三角和环渤海湾地区是三大经济中心，这三大中心的核心港口城市上海、香港和天津又分别是国内经济融入全球经济和发展出口导向型制造业的主要出海口，因此，到上海、香港和天津的距离就反映了在国家层面的城市体系中每个城市与核心城市和国际市场互动的成本。请注意，中国的国土只有一面临海。在国际贸易的主要市场是欧、美、日，而且贸易的主流

方式是海运时，港口是发展出口导向型的制造业的必备优势。在区域层面上，中国还有很多大城市作为区域经济的中心，到这些大城市的距离可以度量区域性的城市体系中每个城市与核心城市互动的成本。即使对于一个远离港口的城市来说，虽然它在参与国际贸易方面并无优势，但它若想得到发展也至少不能远离区域性的中心大城市。

我们的一项研究比较了地理和其他影响经济增长的因素的作用，而且比较了它们对一年的短期增长、五年的中期增长和十年以上的长期增长（1990—2006）的影响有何差异。[40] 我们发现，从短期到长期，到中心大城市距离和到最近大港口的距离对于城市经济增长的影响都非常显著。相比短期来讲，到大港口的距离更显著影响城市经济的长期增长。换句话说，在长期内，国际市场和出口导向型的制造业对城市经济增长更为重要。

具体来说，在600公里左右的范围内，距离香港和上海这样的大港口越近，城市更靠近国际市场，更有利于经济增长。无论是在短期还是长期，在控制了其他经济增长影响因素之后，到大港口的距离为600公里的地方，年均经济增长率要比大港口周围低约4个百分点。而距离大港口远到一定程度之后，即在600—1500公里的范围内，国际市场的重要性有小幅度的下降，距大港口远更可能发展国内和区域贸易，增加本地市场需求，从而有利于当地经济增长，于是在距离大港口大约1500公里的地方，形成了城市体系的次中心，但这个次中心的增长率还是赶不上大港口附近。如果城市到大港口的距离继续增大到1500公里以外，到达国内外市场的运输成本均较高，不利于经济增长。

同样道理，我们也发现，到区域性的大城市距离也显著地影响城市的经济增长。总的来说，由于经济向大城市集聚可以带来规模效应和外部经济，促使中心城市吸收周边城市的经济资源，同时周边城市也能较多地分享中心城市集聚效应带来的好处，因此，一个城市距离区域性的大城市越远，经济增长越慢。

读者看出这项研究对于城市发展战略的含义了吗？当前，很多人认为，中国的大城市发展已经过头了，而中小城镇的发展才是下一轮发展的方向，甚至硬是将英文里的urbanization区分为“城市化”和“城镇化”，以所谓“城镇化战略”作为对城市化的替代。发展中小城镇并不错，但“城镇化战略”错在将中小城镇发展与大城市发展机械地割裂开，事实上，我们的研究说明，大城市的发展可以为小城镇的发展提供带动力。所以试图通过限制大城市的发展来为中小城镇的发展腾出空间的这种政策主张即便不是南辕北辙，至少也是事倍功半。

我们的实证研究还比较了其他影响城市经济增长的因素在不同时期内的变化。对于中国当前的经济增长而言，最为重要的两个政策手段就是投资推动和政府推动。我们的研究表明，在短期，投资和政府支出的确有利于城市增长，但从长期来看，这两者对城市经济增长的作用却是不显著的，甚至是负的。

具体来说，投资占GDP比重在短期内对经济增长有显著的正影响，但长期内显著性下降且影响为负。这一结果隐含了对于中国经济增长方式的警告，虽然在短期内提升投资水平是促进经济增长的，但投资水平较高的地区在长期内并不存在经济增长的优势，甚至可能产生过度投资的低效率。

同样有警示意义的是，政府干预对经济增长的影响短期内也是显著为正，但长期内不显著，短期内的促进增长作用可能是因为政府支出促进了当地的投资和消费，但过高的政府支出水平也将扭曲市场配置资源的功能，在长期内可能抵消政府干预的积极作用。

相比之下，无论在短期还是长期，地理都是城市经济增长的重要决定因素，而且在长期更重要。这种反差非常强烈。前文已经详述，帮助欠发达地区发展，无非是通过“动钱”或“动人”的方式，如果通过“动钱”的方式，无非就是增加投资或政府支出。我们的研究说明，“动钱”的政策只能作用于短期，而在长期没什么用。相反，地理的作用却是决定性的。

经济增长主要是个长期问题，既然在长期经济增长中地理如此重要，那么，其他经济政策可控制的变量是否可以缓解地理的劣势呢？我们的研究发现，教育投资变量（以师生比来度量）可以被政策所改变，并且对经济增长有正面影响，但这种正面影响仅仅在长期才具有统计上的显著性，其对于经济增长的影响系数也比短期和中期的系数更大。教育资源对城市人力资本的影响存在滞后效应，对经济增长的影响也存在一定的滞后效应。根据我们的估计，如果给每100个中小学生配备的老师数量增加1人，在长期内可以推动当地的年均经济增长上升1.07个百分点。

我们的研究说明，如果的确可能找到一些政策在长期内缓解一个地方的地理劣势，那么，在我们的研究范围内，这样的政策不是投资，也不是增加一般性的政府支出，而只能是教育。换句话说，即使要帮助欠发达地区的发展，正确的方式也应该是投资于“人”，而不是直接投资于生产。这与前文说到的区域发展政策的推论是完全一致的：不要盲目投资于产业，特别是偏离比较优势的产业，要投，就投在人身上。[41]

这下明白了吧？地方政府热衷于用争取投资和财政转移支付的方式来推动本地经济的发展，中央政府和广大社会公众也迷信投资和政府干预是有利于改善欠发达地区的增长的。在短期内，这的确不错。但是，错的是，经济增长的效果是个长期问题。而当前，地方政府官员任期不过几年，而且还经常被委派到异地任职，其晋升考核又主要基于GDP增长和招商引资，在这样的机制下，地方政府追求的恰恰是短期的经济增长。长期经济增长的可持续性比短期增长更重要，但是长期没人关心，它只是个传说，或者就只是个口号。教育重要，但没人愿意为后人做嫁衣。尤其是欠发达地区，孩子长大了，打工却去了较发达地区，收益在发达地区，那么在人口流出地区，谁还愿意投资教育？

遗憾的是，中国的社会各界对于地理在决定城市经济增长中的作用缺乏科学的认识，各级地方政府都片面追求本地方短期的GDP增长，并陷于投资推动和政府干预的经济增长方式。不仅如此，还有一种根深蒂固的误解，认为是经济资源向拥有地理优势的东部集聚导致了地区间发展差距的扩大。于是，经济政策上形成的一个相应的误区是，认为要平衡区域经济发展，就要动用政府政策来抵消地理的作用。这进一步加强了地区经济对于投资推动和政府干预的依赖，而这些政府推动的投资，一旦偏离了最优的规模和结构，那在长期对经济增长并不起显著的作用。

地理对城市经济增长重要，但这并不意味着地理位置不同的城市之间的人均发展差距将越来越大。恰恰相反，中国出现的这种“地理决定论”在一定程度上是因为政策限制了生产要素——特别是劳动力——的跨地区自由流动。迄今为止，由于地区间和城乡间的市场分割，生产要素的跨地区流动仍然受到制约。特别是劳动力，由于户籍制度的制约和社会保障、公共服务等体系在地区间的分割，劳动力的跨地区流动仍然是不自由的。如果生产要素——特别是低技能劳动者——的跨地区自由流动实现了，虽然经济和人口的集聚程度会提高，却同时可以缓解地理对于人均GDP增长的重要性。这就是“在集聚中走向平衡”的道理，越来越多的研究和国际经验都揭示了这个规律。

在国际上，区域平衡发展战略正在出现明显的变化。2011年3月12日出版的英国《经济学人》杂志发表的“地区差距：差距经济学”（Regional Disparities：Gaponomics）一文提出，对于英国日益扩大的地区差距，关键不是要补贴，而是要实施两项政策措施：使人口自由流动，加上提高欠发达地区人口的受教育水平。

在这些全球共同面临的挑战上，中国不会是个例外。如果我们相信科学，那么，兼顾增长与平衡的区域发展战略就应该转向促进劳动力等

生产要素的自由流动，而不是堂·吉诃德式地用政府政策去扭曲市场机制。

技术和教育的赛跑

当人们普遍认识到人力资本投资对于中国未来发展至关重要的时候，地方政府却没有积极性加大教育和培训的投入，对于外来人口，还在争论要不要让他们市民化，特大城市还在用教育的歧视性政策排斥外来人口。如果这种状况继续下去，中国的未来将前景黯淡。为了说明这一点，让我们来看看美国发生了什么事。

美国正在出现“技术和教育的赛跑”，哈佛大学教授高登和卡茨在他们的书中写到。[42] 他们将20世纪称为“美国世纪”，同时，也是“人力资本世纪”。在这100年间，美国领跑全世界的技术创新，其基础就是教育。直到最近这些年，在发达国家内部，人均教育程度赶上美国的也只是少数国家。

教育的发展支持了美国的技术创新，也提升了其人均收入水平。在20世纪的前四分之三时间里，技术进步产生了大量对于高技能劳动力的需求，而美国的教育恰恰提供了大量高技能劳动力，于是美国民众普遍分享了技术进步带来的劳动生产率提高，其收入不平等程度有所下降。而到了最后四分之一的时间，这个故事发生了重大的变化，技术进步依旧，对高技能劳动力的需求增长依旧，而美国教育体系“生产”技能的速度却放慢了。

“二战”后出生的人群的教育水平提高赶不上技术进步对他们的要求，于是，人群出现了分化。一部分人受到了全球最好的教育，当上了律师、工程师、大学教授和医生，收入迅速提升。与此同时，全球化进程加快，美国的制造业迁至其他低收入国家，中国为主的新兴工业国成了制造业的接班人。甚至，连一些服务业也被外包到其他国家，比如电话呼叫中心外包到印度。而在美国国内，计算机技术的进步，也替代了大量简单劳动力。于是，在技术与教育的赛跑中输了的人们只能去竞争那些不能被计算机替代，也不能被外包到其他国家的工作，比如家政服务员和超市收银员。

不得不再提一下制度层面的故事。美国在20世纪最后四分之一时间里出现了两个趋势，一是工会组织的弱化；二是最低工资变化不大，随着物价的持续上涨，实际的最低工资是下降的。

这个故事的结局是，在经过了前四分之三世纪的“共同富裕”之后，美国在20世纪的后四分之一时间里出现了收入的“两极分化”，成为发达

国家中收入差距最大的国家。

对于美国的故事，苹果电脑和手机的生产是个绝好的例子。产品的设计和公司的管理在美国，产品的售后服务也在美国。而中国也加入了这个故事，成了苹果公司的生产中心。

在全球化的进程中，中国也躲不过这场技术和教育的赛跑，一方面要和自己赛跑，同时，另一方面还要与其他国家赛跑。到目前为止，中国总体上是赢的。虽然在“文革”期间，中国教育受到了摧残，但与其他发展中国家对手相比，中国的劳动力仍然相对低价而优质，而且在数量上，大规模的农村人口进城打工，为全球制造业提供了足够的劳动力。于是，中国成为发展中国家里吸引外资最多的国家。

在这场技术与教育的赛跑中，中国还能赢下去吗？近年来，劳动力成本的上升是明显的（虽然我反复强调，这其中有政策阻碍劳动力流动的因素）。一些劳动密集型的生产企业已经迁至成本更低的国家（比如越南），另一些企业留恋于中国稳定的制度环境、成熟的生产链和庞大的国内市场，仍然在观望。但如果按目前的状况，总体上劳动密集型企业外迁是迟早的事。

在产业升级的过程中，中国同样要面临技术与教育的赛跑，而城市化是这场赛跑的跑道，问题是这条跑道并不平坦。如果城市化进程顺利，中国还有大量低技能劳动力需要进城务工。他们当中，除了一部分已经成为城市常住人口，从而使城市化率跨越了50%这个门槛之外，其余仍然居住在农村。

我要提醒乐观的人们，对于当前出现产业外迁的趋势，国人应该思考接下来还要进城的农民怎样就业。中国的城市化率迟早会达到75%，甚至80%，这是不可阻挡的。问题在于，如果按当前的城市化模式，农民进城受阻，就会让这个仍有一半农村居民的国家发一场“劳动力短缺”的高烧。而另一个同时出现的怪事是资本深化过度，中国每单位经济增长创造就业的能力明显低于发展阶段差不多的其他发展中国家。

如果不铺平城市化这条路，不加快农民进城的速度，那么，产业进一步升级，劳动密集型企业进一步外迁，早晚还是要进城的农民将只能从事那些机器不能替代的低技能工作。于是，一个可以预见的趋势是，在城市里将出现收入的“两极分化”：高技能劳动力可以获得参与全球竞争水平的收入，低技能劳动力只能在本地竞争中接受低工资。

在可以预见的未来，中国不太可能像美国和英国那样以金融和教育形

成全球竞争力，至少不太容易。但是，中国完全可能像德国、日本和韩国那样走一条以制造业强国的道路。在这条路上，中国劳动力不仅需要提高受教育的年数，更要提高现代制造业需要的技能。

一个事实是，进城的农民工已经成了制造业的主体。但问题是，他们中的绝大多数是在农村接受的教育。从2010年人口普查的数据来看，中国的人均教育水平已经达到大约8.2年。这个数据实际上是被农村拖了后腿——城镇居民和农村居民人均受教育水平分别是10.5和7.6年。

斯坦福大学的罗斯高教授（Scott Rozelle）和中科院的张林秀教授率领的团队研究了中国欠发达地区农村的人力资本投资问题。在一次公开的演讲中，罗斯高教授总结了他们的一组研究，揭示了这样的事实：对于中国贫困地区的农村孩子来说，他们受到的教育非常差，以这样的教育，一旦城市的产业升级，他们就可能会跟不上，这对未来中国经济的持续增长将形成巨大的挑战。常听说，中国制造业缺的是技术工人，就是这个道理。

罗斯高教授讲的问题我完全同意，改变中国今天的情况当然要提高中国农村孩子的教育质量，但是这马上带来了另一个问题：罗斯高教授讲的是在给定当前中国人口分布时，必须要加强对农村孩子的投入，但其实还有另外一种可能性，就是让更多的农村孩子（特别是父母已经进城的大约6000万农村留守儿童）在城市接受教育。另外，还有大约3000万的孩子是与他们父母一起进城的，这些孩子已经进城来了，我们是让他们在城市里面获得更好的教育还是让他们回去？罗斯高教授讲的问题是在农村增加投入，而这里其实还有一个在哪里投入更有效的问题。同时，就算罗斯高教授讲的问题全部解决了，人力资本都得到提高了，你还要面临他在哪里获得教育回报、哪里获得收入的问题。如果农村教育的回报低，那么农村居民也就没有动力去改善孩子的教育。在哪投入教育和在哪获得教育回报这两个问题都涉及空间的问题。

我在本书中反复说的一个道理是，城市里的工业和服务业才是经济增长和创造就业的来源，城市化才是提高农村居民收入和教育回报的长远之道。明白这个道理，再来谈农村教育和留守儿童问题就简单了。如果城市发展带来对于低技能劳动力的大量需求，同时又要控制人口，这是无法两全的。如果在教育里限制外来人口的孩子上学，而他们的父母又是在城市里有就业需求的，那么结果就是，父母并没有走，走的是孩子们。这样的政策就是造成留守儿童，甚至导致留守儿童不断增加的原因。

最近在留守儿童的问题得到越来越多关注以后，社会上有很多争论。有一种声音是，现在农民工只顾挣钱，不顾孩子，这种批评是不负责任的。这种思维方式得到的政策就是鼓励外出打工的农民工回家——如果在城市打工的父母回家工作的话，留守儿童的问题不是解决了吗？但事实是，让留守儿童的父母回家解决不了问题，而且可能使得这个问题更加严重，因为当他们回家的时候，收入将大幅度下降，对孩子的教育投入可能更差。既要发展城市，满足大量低技能劳动力的需求，提高农民收入，还要解决留守儿童的问题，实现这样多赢的目标，只有一个办法，就是让他们进城。不仅要让他们进城，而且随着时间的推移，逐渐增加教育的投入，让他们能获得跟城里孩子一样的教育，这才是最终能解决问题的出路。

这些孩子长大以后，总要成为劳动力，学校教育之后，劳动力还可以进行培训，进一步增加人力资本。对于已经成年的劳动力来说，他们已经完成了教育，如果要适应未来的需要，就只有对那些还年轻的劳动力进行技能培训。陈钊和冯净冰的研究说明了这样的道理，在东部接受职业教育的人比在内地接受职业教育的人在劳动力市场上有更好的表现。这说明，职业教育资源的空间分布仍有改善的余地，即更多地投资于东部地区，让农民工能够在东部接受职业教育，这样做能够提高职业教育的总体效率。[43]

培训资源的空间分布实际是什么情况？根据我们的数据，东部的外来劳动力比中部和西部更多，几乎是两倍于中部，三倍于西部。但是如果看培训人数，在大量的人口往中国东部流动的时候，东部的技能培训机构数量和培训人数没有明显的多于中西部，对于培训的投入和劳动力流动的空间分布是有脱节的。

那为什么不在劳动力流入地做培训呢？按当前城市化进程的户籍门槛，农民工留在城市（特别是大城市）几乎无望，他们的想法就是赚够结婚和盖房的钱，然后回家。要他们为一辈子的“钱途”再投资于技能培训，他们根本没动力。而城市的地方政府也不会为他们投资，因为投资了他们也还是要离开的。所以，要解决这个问题，却不让进城农民工留下来，不改变农民工和政府两方面的预期，那就没希望。只有让进城务工人口安居乐业，他们才会对未来形成稳定预期，从而为自己长期从事的工作接受技能培训；而人口流入地政府会觉得，这些人已经被纳入本市的居民，就应该投资他们的技能培训，适应因产业结构调整而不断产生的劳动力需求；在企业方面，由于劳动力定居了，流动率就会下降，企业对员工的技能培训就能获得长期收益。只有这样，劳动力自身、政府、企业等多方面的人力资本投资方的激励才会发生相应的改变。也只有这样，才能让中国从人口大国逐步转变

成人力资本大国，实现经济和社会的全面可持续发展。

当然，罗斯高教授也是对的，给定农村仍有大量儿童的现状，就必须加大农村的教育投资。从数据上来看，城市初中生均教育经费是农村生均经费的两倍多。考虑到在城市发展教育有规模经济，那么，城乡间生均实际投入的差别更大。问题是，这还不是钱的事，未来进城的农民缺的不只是教育年数，而是现代制造业和服务业需要的技能，很难想像农村可以提供这样的技能培训。

故事还没结束。有位朋友告诉我，他有几个小学同学原来在老家的小学里教书，而且教得不错，但由于收入太低，最近有的转行考了县政府的公务员，有的甚至去做了出租车司机。做农村教师还不如开出租车，请原谅这一节实在无法不以灰暗的情绪收尾。

第五章　大城市不死

关键词

规模经济　人口密度　工资包容性就业　技能互补

我有个经济学界的“80后”朋友，姓陈。小陈博士毕业之后留在了北京，原因无非两点：一方面，北京是中国的学术和政策中心，借助其地理优势，有利于自己的事业发展；此外，他太太是美国毕业的气象研究方面的博士，除了北京之外，能够找到专业对口工作的地方实在寥寥。

小陈博士留在北京的原因正是当代城市经济学要说明的两个重要的道理：一方面，城市发展有利于人力资本的积累，特别是通过“人力资本外部性”的途径，而这在个人层面最终将体现为生产率和收入的提高；另一方面，现代经济发展中人才的专业化程度越来越高，只有大规模的城市才能提供特别专业化的工作岗位。

小陈的故事还说明，在大城市发展对于已婚的专业人才是个优选。大城市的就业市场高度专业化，这不仅会使大量专业人才倾向于在大城市找工作，而且，对于已婚人士来说，要使双方都能够找到好工作，那么，选择大城市就更有利。最新研究发现，夫妻双方的就业的确是大城市更能够吸引专业人才的重要原因，也正因此，在最近几十年，美国的那些吸引了更多高技能人才的城市正是那些本来便有更多人才的大城市。像康奈尔这样的老牌大学近年出现的一个问题就是，在挖人才的时候，很难给夫妇两人同时提供好的就业机会，原因就在于康奈尔的位置在所谓的“大农村”。与之形成对照的是，纽约大学的进步非常快，不能不说这是借了纽约的“地利”。

有主张要控制特大城市人口的政策官员批评经济学家，说经济学家只看到大城市发展的好处，而没有看到大城市发展带来的问题。这个批评站不住脚。事实恰恰相反，经济学家在讨论城市规模的决定时，从来都认为，城市规模的扩张既有收益，也有成本。城市的规模将由企业和个人在权衡了成本与收益之后，理性选择生产和居住地的决策而定，而政府却并不知道什么是城市的最优规模。

恰恰是政府和公众会忽视城市规模带来的各种好处，并且简单地将“城市病”与城市人口规模联系在一起，然后由此得出应该控制城市人口规模的政策含义。实际情况是，“城市病”容易被人们直接感受到，而城市扩张带来的好处，则是看不见摸不着的。我在这样说的时

候，并不是说城市规模扩张的坏处就没有了，事实上，我在本书的最后一章将会讨论“城市病”的问题。我会告诉读者，“城市病”主要不是城市扩张本身带来的，而是取决于技术与管理。在本章，我首先要说明的是城市规模扩张的好处。

1.大城市的生机

世界上有两种人，一种向往宁静、悠远、离群索居的生活，另一种喜欢热闹、多样性、在人群中扎堆。前一种人，好比中国的陶渊明，“采菊东篱下，悠然见南山”；又好比美国的梭罗，独居瓦尔登湖畔，看四季变换和蚂蚁争斗，思考“我为何生活”这样的问题。后一种人，不用举例子，因为绝大多数人都属于此类。对于大多数人来说，世外桃源、瓦尔登湖，都只是个梦，我们不是那里的常住人口。

在一个国家里，多少人生活在城市，从本质上来讲，就取决于上述两种类型的人的多少，这可能首先与性格[44]有关，但更重要的是职业。在农业社会，就算农民想住到城市里，也不可能每天在农田和酒肆之间来回奔波——城里没有足够的就业岗位。而到了现代社会，即便在中国这样的发展中国家，工业和服务业在GDP当中所占比重也已经达到90%。现代经济里，越是富有的国家，知识（包括技术、信息和创意）在经济发展中所起的作用越大。这意味着，越来越多的人需要通过和别人的交往来传播知识。同时，也从与其他人的交往中获得知识，从而更好地成为知识的生产者。换句话说，从前，生性再喜欢热闹的农民，都不得不居住在农村与土地为伴；现在，性格再内向的都市白领，也必须在最低限度上与人交流和开会。

人的另一个天性，是喜欢多样性，而不喜欢单调乏味的生活。只有城市，才可能提供这样的多样性；只有大城市，才可能提供更多元的文化和更多样的消费服务。其中的道理在于，在一个有大量消费品和服务供给者的市场上，每一个生产者都可以仅仅针对某一细分市场提供消费品和服务，而无须担心没有生意做，因为在大城市里，某一特殊偏好的消费群体数量都足够多。这样专业化的结果，既能使得城市生活丰富多彩，同时，也使得人们在专业化的生产中不断积累经验，加强专业化程度。而专业化程度又反过来提升了生产者的竞争力，以及城市生活的品质。

让我们来想想，什么是高房价？什么是“城市病”？给定土地和住房的数量，给定基础设施和公共服务的供给，高房价和“城市病”就是消费者为获得大城市的生活所支付的代价。除了直接在购买消费品和服务时付的钱以外，人们还因为支付了大城市更高的房价，牺牲了某些维度上的生活质量，而获得了更接近这个丰富多彩的世界的地理位置。

换个角度来看，为了大城市的生活，住更贵更小的房子，却节省了长途往返于小城市和大城市之间的金钱和时间成本。

而在大城市内部，中心城区因为四通八达，一定是生活最为丰富的地段，大量的生产型服务业为了和四面八方的人做生意，也一定要抢占市中心的位置，排挤中心城区的居住功能。从某种意义上说，居住在大城市的市郊，每天花一个小时的时间，在市郊和市中心之间来回奔波，本身也是为获取更好的工作机会所付出的代价。如果要接近工作地，就买更贵的房子；如果收入不够高，就花更多的时间在路上。选什么样的生活，自己决定。总之，房价就好比是获得便利性的“入场券”。

大量的企业在大城市扎堆，特别是集聚在中心城区，是为了交流的便利。那么，有没有可能，随着互联网等信息技术的发展，面对面的需求减少了？部分是有的。比如说，人们可以在家办公，通过远程通讯方式与同事和客户打交道；人们要与朋友交流，可以打电话、发微信，而不一定要每天见面。但是，从另一方面看，事实上的情况是，线下和线上交流两者不是“互替”而是“互补”。比如，微信朋友圈里都是见过面的朋友，刚开始会与一个人在微信里交流，接下来就是面对面的讨论更有效率。在人力资源领域，面试是很重要的招聘途径，这不是打电话所能替代的。

线上的交流实际上会产生更多的线下交流的需求，信息技术只是节省了与某个特定朋友见面的次数，却可能催生了与更多人见面的需要。更不用说，人在收入水平提高以后，消费当中越来越多的比重是网络满足不了的，包括听音乐会、看戏和画展，包括所有体验经济，即使和朋友喝咖啡这样的消费也只有在特定的咖啡馆环境中才比较方便进行。市中心不可替代的另一个原因就在于老建筑和街道所带来的体验。你坐在那里喝咖啡的时候付的钱只有少部分是咖啡的价格，绝大部分实际上是在购买那个“体验”。人越有钱越会购买“体验”，吃饭穿衣的需求都会趋于饱和，而体验经济的消费是不断提高的。

一个正在全球范围内出现的趋势是，“消费型城市”正变得越来越重要，一个城市的生活品质正在成为对人口迁移的吸引力。永远不要忘记，在收入水平提高以后，新增加的消费更加需要见面和体验。你将更多地去看话剧和电影，减少在家里看电视和碟片的时间；你也更多地出席化装舞会，更多地去健身房，更少在家里和朋友网上聊天。一个人一天就24个小时，当在线的活动可以取代一部分线下活动时，节省出来的时间恰恰可以从事更多无法被网络取代的线下活动。这其中的道理，就和当初电话的产生并没有让大城市消亡一样。如果我说的是错的，那么，你就不会看到那么多人愿意花很多钱，下班以后带着

疲惫的身躯赶到商学院的课堂里去上课，而不是在网上看教授的视频；如果我说的是错的，你也就不会看到，在全世界范围内越来越多的人愿意往大城市搬迁，并且还要花很贵的房租，住在大城市的市中心。这些人并不傻，恰恰相反，他们是这个世界最聪明的人。

在我参加的一次国际会议上，一位加拿大的学者善意地提醒我们，不要天真地认为人口向大城市的集聚过程会终止。且不说中国仍然处在城市化刚刚超过50%的阶段，即使在美国和加拿大这样的发达国家，城市化过程已经基本完成，城市化的水平已达到了80%，人们仍然在不断向大城市集聚。一些国际大都市——如纽约和多伦多——仍然在继续扩大，而不是缩小。更重要的是，这些国际大都市的长大，不是因为外国移民的到来，而是因为大都市人口在本国人口当中所占的比重在提高。更说明问题的现象出现在日本，日本的全国人口在下降，而东京都和东京圈的人口却在上升。要了解其中的奥秘，只需要看看这些国家的产业结构就可以了。我在上文已经提到，越是发达的国家，知识密集型的产业比重越高。这些行业的从业人员仍然愿意居住在大城市，特别是大城市的核心区。这样，既能满足在工作中需要的信息交流，也能满足收入水平提高了以后对于生活品质和多样性的需要。人们往大城市搬迁的趋势恰恰说明，信息科技没有强大到取代面对面的需求，至少在可以预见的未来，不会取代。100年之后会不会变化？不知道。对于我和我的读者而言，100年之后的事，估计也没什么人感兴趣吧。 45

2.包容性的就业创造

虽然大量学者基于经济集聚带来的好处而主张不要为发展大城市设置限制，但仍有不少人认为中小城镇的优先发展能使大量农民迅速非农化，降低农村劳动力流动进入城市的心理成本，较好地将城乡两个市场结合起来，并且所需建设资金相对较少，因而更符合中国国情。事实上，大城市和中小城镇的发展并不相互排斥，中小城镇的发展以大城市的发展为基础，并受其辐射功能的带动。如果违背市场经济的规律，限制大城市的发展，结果是小城市也发展不好。

由于对城市的规模经济效应认识不足，中国的城市发展政策一直偏向于控制城市化进程和限制大城市人口规模。在城市化速度方面，政府似乎是有意压低城市化的速度，比如“十二五”规划提出，到2015年城镇化率由制定计划时的47.5%提高到51.5%，5年提高4个百分点，低于过去大约1年1个百分点的速度。实际上，到了2014年底，城市化率已经超过54%。在城市体系的调整方面，政策导向是重点推进中小城镇的发展，而限制特大城市的发展，具体体现在城市人口规模限制和户籍制度方面。

“十二五”规划提出，“特大城市要合理控制人口规模，大中城市要加强和改进人口管理，继续发挥吸纳外来人口的重要作用，中小城市和小城镇要根据实际放宽落户条件”。而在实际操作中，大城市人口限制政策主要针对的是低技能者，这一点，在各个地方的落户条件上均有体现。

比如，上海市的落户实行打分政策，只有本科及以上学历才有评分资格，并且打分向高学历、重点高校（如211高校、教育部重点建设高校）以及具有高技能水平（如大学成绩排名、外语水平、计算机水平）的毕业生倾斜。在深圳，外来务工人员入户实行积分制，累计积分达到一定分值才可申请入户，而积分的计算同样向高技能水平的劳动力倾斜，应届毕业生申请落户必须具有本科以上学历和学士以上学位。北京市的户籍分配和工作单位相挂钩，留京指标更多地分配给了事业单位、大型国企和外资企业，然而由于数量有限，在这些企业内部，指标也往往分配给了教育水平相对更高的劳动力。不仅特大城市如此，即使在我调研的一些中等城市，落户标准都将教育水平作为一个条件。如果全国各个城市同时都不要低技能者，那他们去哪儿城市化？

有一种在现实中存在的担心是，随着城市人口规模的扩张，城市将无法提供充足的就业岗位，从而加剧失业问题。人们常常认为，在城市扩张过程中，低技能者将面临更大的失业风险。那么，事实是否真的如此呢？担心就业问题的人，忽略了一个简单的道理，如果那些外地人在大城市找不到工作，而且无法获得本地人的福利待遇，那他还留在大城市干什么呢？

几乎所有反对城市发展的论点都严重忽略了城市扩张的好处，而与城市扩张的坏处相比，那些好处往往并不直接可见。城市发展的好处最重要的来源就是所谓“人力资本外部性”。这个词的意思是说，一个人的教育水平提高了，不仅能使自己的收入有所提高，而且，在他与其他人的交往中，还能够相互学习和影响，促进知识的传播和生产，于是，别人的收入也能够有所提高。

可能有人会说，既然城市发展的好处来源于“人力资本外部性”，那么，城市就只需要把大学生留下来就可以了。如果这样想，那就大错特错了。“人力资本外部性”不只是大学生才享有的，低教育水平的劳动者在城市中也能够得到知识、技能、信息等多方面的外部性。即使是那些受教育程度不高的农村移民也常说，在大城市能够长见识，说的就是这个意思。

进一步深究的话，低技能劳动者在大城市获得的收入提升效应往往要

大于高技能劳动者。道理是这样的，每个人都能够从城市的高教育者那里得到“人力资本外部性”，从而提升自己的收入。但是，一个大学生留在大城市发展，却会面临大学生之间的相互竞争，这种竞争就会降低他们的收入，从而抵消一部分“人力资本外部性”提升收入的作用。

而低技能者却与高技能者有互补性。一方面，在同一个生产单位，两者就是互补的，比如金融区要配保洁工，工程师要配操作工；另一方面，如果将整个城市看做一个生产单位，那么，高技能、高收入的人也需要餐馆服务员和家政服务员。这个问题，我在下文还会详细讲到。

空口无凭，让我们来看数据分析的结果。10余年来的研究发现，“人力资本外部性”的确是存在的，我本人和哈佛大学的格莱泽教授（Edward Glaeser）正在做的一项研究也用中国的数据证实，“人力资本外部性”是存在的，一个城市的人均受教育年限增加一年，这个城市的劳动力平均工资可以获得21%的提高，而且的确是低技能者所获得的“人力资本外部性”更大。

通常来说，城市人均教育水平较高的城市，也是规模相对更大的城市。于是，反对大城市发展的人仅凭直觉就说，随着城市的人口规模扩张，城市将无法提供充足的就业岗位，从而将加剧失业问题。反对大城市的人还认为，在城市扩张过程中，低技能者将面临更大的失业风险。同时，原来的城市居民将面临更为激烈的劳动力市场竞争，从而也会加剧原有居民的失业问题。

那么，事实是否如人们担心的那样呢？已有的经验研究发现，外来劳动力进入城市就业对本地居民失业的影响程度很小，但的确会给劳动力市场带来竞争，从而对工资上升有抑制作用。[46] 在理论上，劳动力流入并不必然增加失业，这主要是因为存在着城市发展的规模经济，城市人口规模的增加会不断地创造出新的就业机会。不过长期以来，有关城市扩张有利于创造就业岗位的经验证据仍很缺乏，也没有经验研究为不同技能的劳动者如何在城市扩张中受益提供证据。针对这些政策争论，我和高虹、佐藤宏使用中国家庭收入调查（CHIPS）2002年的城市居民数据研究发现，城市发展的规模经济效应有利于创造就业机会。城市人口每增加100万人，个人的就业概率平均提高0.66个百分点。相比于城市总人口规模，高技能劳动者的集中对就业的影响更大。平均来说，一个城市的大学毕业生每增加100万人，会使该地区个人的就业概率提高4.34至6.61个百分点。

我们同时也发现，城市扩张的就业增加效应对于较低技能水平的劳动

力更大。对于受教育年数小于等于9年的劳动者来说，城市中的大学毕业生数量每增加100万人，其就业概率会提高8.58个百分点。而对于受教育年数在9—12年之间的劳动者来说，这种效应下降到了3.57个百分点。受教育年数大于12年的劳动者受益更小，仅为2.12个百分点。 47

城市规模促进就业的效应在不同技能水平的劳动者之间存在差异，这一现象可能还与中国的制度有关。在当前的户籍制度下，本地户籍居民享有更好的公共服务和各类福利。在户籍制度制约下，各地（尤其是大城市）的落户政策在不同程度上均向教育水平高的人倾斜，于是激励人们通过过度追求高文凭来获取大城市的户籍和相应的福利，加剧了大学生的相互竞争和就业难。而当高技能者挤破头要留在特大城市的时候，由于他们与低技能劳动力之间的互补性，大学生的集聚却带来了对大量低技能劳动力的需求，而这时，城市里低技能劳动力的供给却受到制度制约，这样一来，对低技能者的需求多、供给少，低技能者反而更容易找工作。

近来北京师范大学邢春冰和美国克拉克大学张俊富两位共同完成了一项研究，他们发现，大城市有很多特征，除了更高的人口密度之外，大城市的人均GDP更高，大型工业企业更多，而基础教育的学校规模更大，公路更多，工业排污更少。即使在控制了与城市规模相关的城市特征之后，农村移民仍然更愿意去大城市。一个具有代表性的移民愿意牺牲1.72%的月收入，去人口多出1%的城市。 48

一种常见的担心是，如果所有的人都到大城市去，大城市会不会被挤爆了？放心吧，不会的。城市被挤爆只是一些害怕大城市发展的人的想像，世界上还没有一个城市被挤爆过。或者说，早在一个城市被挤爆之前，城市的生活成本就已经很高，即使没有人为设定的制度障碍，大城市更高的生活成本（特别是房价），也会成为阻碍移民进入大城市的市场机制。那么，在扣除了生活成本之后，是否移民在大城市的净所得就大幅度下降了呢？复旦大学高虹的一项研究显示，即使在扣除了物价差异和由住房价格代表的生活成本差异之后，大城市的实际收入仍然更高。换句话说，还是因为存在着制度上的劳动力流动障碍，中国城市间的人口流动均衡还远没有达到呢。 49

中国正在进入后工业化阶段，这以后，城市（特别是大城市）的重要性就更强了。人类社会的发展规律是，越是发达的国家，服务业在GDP中所占的比重越高，城市化率越高，而且，人口还在进一步向大城市集聚。原因何在？因为人口密度有利于服务业发展。与农业和工业相比，服务业的产品更具有不可运输性，大多数服务产品需要面对面地完成。同时，现代服务业越来越依靠知识、信息和技术作为核心

投入品，而面对面的交流有利于知识、信息和技术的生产和传播。

那么，消费型服务业呢？消费型服务业是跟着人和钱走的。一方面，人口密集的地方，发展消费型服务业的固定投入（比如便利店和餐馆）更容易被分摊，生意好做；另一方面，劳动生产率越高的城市，富人越多，人对消费型服务的需求越强，其中，像餐馆和家政这样的服务其实是在将高技能者从家务中解放出来，有利于提高其劳动生产率，促进社会分工。也正因此，一个现代城市越发展高技术产业，越发展生产型服务业，其带动的消费型服务业需求越多。正如我反复强调的，就是因为上述经济规律，大城市的政府不能认为自己不需要低技能劳动者了。恰恰相反，消费型服务业的从业人员大量都是教育水平并不高的劳动者，而他们从事的工作又是不能被机器替代的。可以这样说，给定一个国家劳动力的教育水平，反而使大城市吸引大量的低技能劳动力前去工作。

中国的第三产业占GDP比重从2001年的40.5%增长到了2014年的48.2%，已经超过第二产业，正在靠近标志性的50%的门槛。细心的读者会发现，50%这个点对于中国来说已经来得太晚了。与国际上处于同样发展阶段的国家相比，中国的第三产业占GDP比重大约低了10个百分点。无独有偶，中国的城市化率大约也是比其他相同发展阶段的国家低了10个百分点。

中国城市服务业滞后的原因是多方面的。最为常见的解释是两个：其一，在最近10多年的时间里，持续的低利率（名义贷款利率减掉通货膨胀率之后的实际利率）政策降低了资本使用成本，鼓励了投资，相应的，使用资本更多的工业部门（尤其是其中的重工业部门）增长迅速，排挤了使用资本较少的服务业的增长；另一个因素是，收入分配中劳动所得的比重持续走低，这也成为制约老百姓收入增长和服务消费的重要因素。除了这些原因，中国的城市发展模式也要作检讨，如果不及早纠正敌视大城市的误区，仍在城市发展中追求低密度，这将贻害服务业的发展多年。

既然已经说到低密度的城市发展模式不利于服务业了，那么，我们不如就深入地讨论一下这个问题。

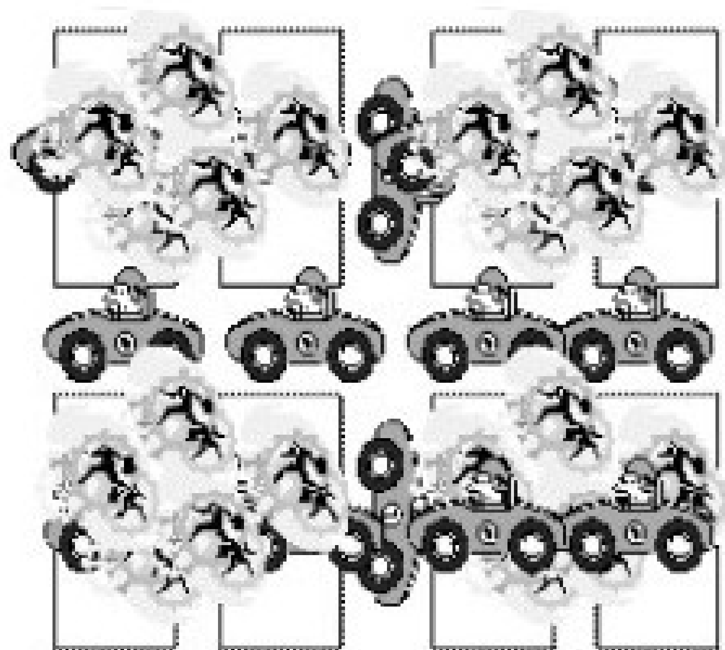
3.活在城市，还是生活在城市？

上海的杨浦大桥和翔殷路隧道连接着黄浦江以东和以西。这两条通道非常有趣，在早高峰的时候，是单向从浦西往浦东堵，反向则相对畅通，而在晚高峰的时候，拥堵的方向则正好反过来。换句话说，不少人住在浦西，上班在浦东，宁愿承受堵车之苦，也不搬家。

子女教育是影响居住选择的非常重要的因素。浦西是传统的市中心，优质的教育资源大都集中在浦西，结果，一些原本住在浦东的人，为了孩子也搬到了浦西。但问题还不仅限于此。

1990年代初，浦东刚刚开发的时候，上海流行一句话：“宁要浦西一张床，不要浦东一间房。”20多年过去了，浦东已经今非昔比，浦东的房价也早已经追上浦西，金融区、自贸区、迪士尼都在浦东。那浦东还缺什么？如果你把这个问题拿来问上海人，估计很多人会说，浦东缺人气。

借用一个流行的句式，当我们讨论城市发展模式的时候，我们在讨论什么？对于现代城市居民而言，一个关键的问题是，我们到底是“生活在城市”，还是仅仅“活在城市”？这里涉及要讨论的两种城市发展模式。第一种城市发展模式如图5—1（a），有很多窄马路，同时有个别宽敞的主干道。在这样的模式中，主干道是行车的，而一旦出现交通拥堵现象，车也可以开到窄马路上进行分流。我们往往认为宽马路可以缓解堵车，但事实上当马路太宽时，马路的条数也会相应减少，于是宽马路的堵塞因为缺少小马路进行交通分流而得不到缓解，参见图5—1（b）。



图片来源：作者绘制，图 5-1（a）路两边为绿化

图5—1（a）“生活在城市”的窄马路模式

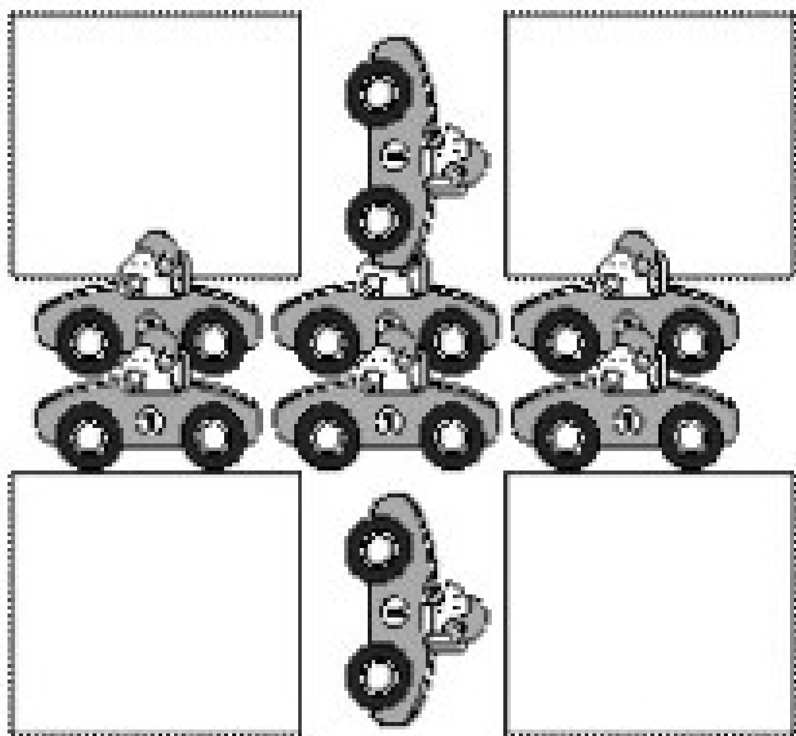
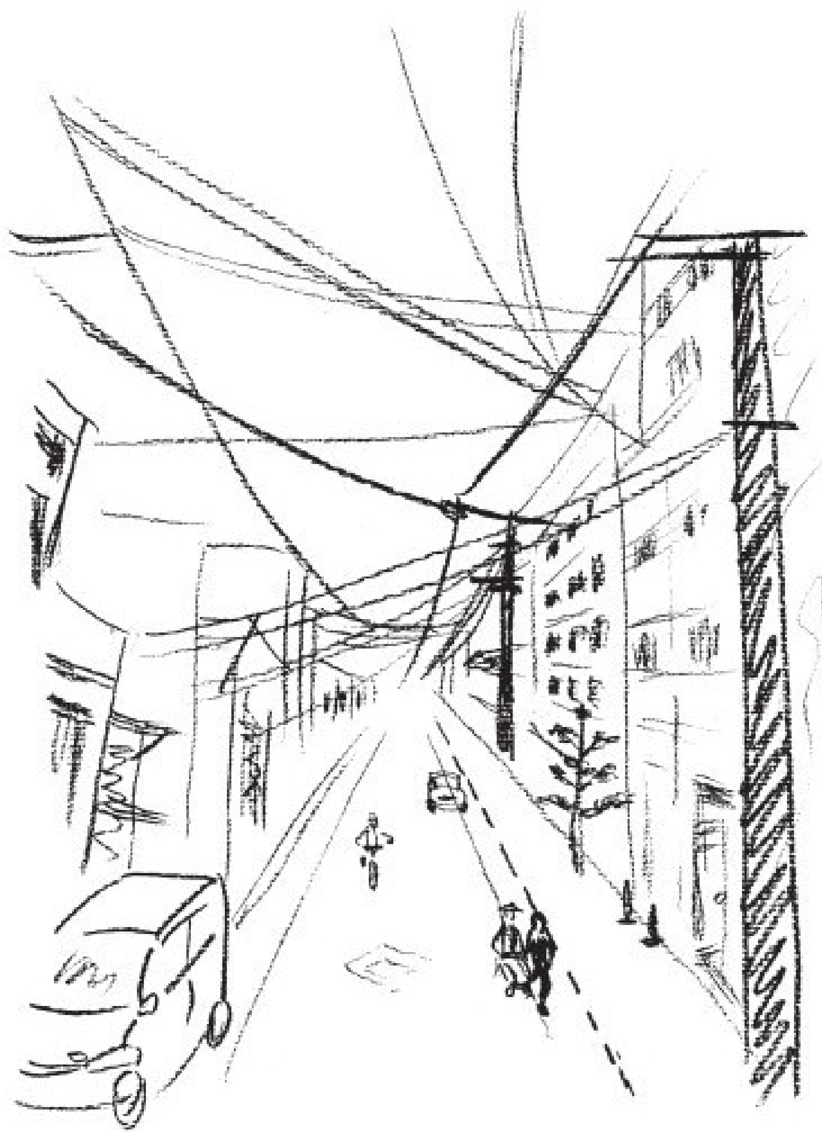


图5—1（b）“活在城市”的宽马路模式

第一种城市发展模式的另外一个好处是窄马路适合人行走，为此，城市研究里已经有了一个新词，叫“宜于行走性”（walkability）。恰恰因为窄马路更适合人们行走，因而沿街人口密度更高。服务业有一个重要的概念：进门人口。高密度街区上，沿街人流多了，进每一家沿街商铺的人口就更多，通过城市发展中的分享效应，这个“进门人口”就可以支撑商铺投资的固定成本，沿街的商业就更容易发展起来。对比上海和北京，不难发现上海街道有很多窄马路，因此沿街商业比较丰富，居民生活半径比较小一点儿；但是北京道路宽，因此它的沿街商业相对比较少，服务业分布在一些点状的购物中心，要享受这些服务往往需要长途开车，而这种通勤需求的产生跟城市规划有关。如果人口密度较低，人口流量不够高，那么，有限的需求就不能支撑服务业经营的成本。相比之下，高密度且有很多小马路的城市往往在社区有更完善的商业配套和服务，人们没有太多开车出行的需求，可以减少城市的通勤压力。

“生活在城市”和“活在城市”是带点儿夸张的说法，不过，这两种模式即使在一个城市内部也同时存在。在上海就可以找到一些例子：图5—1（a）的模式类似浦西田子坊社区，而图5—1（b）类似浦东的联洋社区。我指导过一个复旦大学的本科生团队做过实地的调研。这两个地方房价非常接近，但是田子坊有高密度的服务业，而浦东联洋社区里服务业密度就很低。晚上，浦西田子坊的饭店往往要接待几轮客人，但是浦东联洋社区的饭店上座率基本只有80%。高密度还带来了服务业多样性：浦西田子坊有超市、健身房、卡拉OK，但浦东联洋社区服务业的多样性就要差一些。联洋社区的人出行高度依赖于车，因为周边服务业配套不够。浦西田子坊社区的居民则更多依靠步行和地铁。而从消费的价格看，浦西田子坊社区由于人口密度高，对于社区周边商品和服务的需求增多，因此商品价格反而更低。用标准化的商品——水果——作为参照来看，浦西田子坊社区的水果既新鲜又便宜，而浦东联洋社区因为缺乏规模经济，水果相对不新鲜，价格也更贵。随着人们生活水平的提高，消费水平的提高也导致消费结构的变化，特别是服务业消费在消费中的占比将越来越高。因此，联洋社区这样的低密度城市发展模式显然不能满足居民对于消费型服务业的需求，结果是，住在这样的社区，需要经常开车去较远的地方消费。

刚才我们比较了城市内部的不同社区，也比较了上海和北京之间的差别。其实，更为鲜明的对比是在中国城市和一些发达国家的城市之间。最近世界银行有一个研究中国城镇化的报告比较了世界上6个代表性城市的街区状况，其中有两个街区分别取自上海浦东和北京城北。这份报告统计了每平方公里交叉路口数量，在都灵、巴塞罗那、巴黎这样几个欧洲城市，每平方公里交叉路口逾百，东京银座每平方公里交叉路口可以达到200个。[50] 在欧洲和日本生活旅游过的人都会有这样的感受，他们的城市保留了大量的小路，很多路都只有二车道（参见图5—2）。相比之下，中国城市规划却偏爱大路，上海浦东、北京城北每平方公里十字路口只有十几个。根据前文的分析大家可以理解，城市规划不是像人们想像的那样，似乎把路建得越宽越易于行车，城市拥堵就减少了；恰恰相反，高密度、马路多而窄的模式反而可以引导服务业多样性、生活的便利性和出行需求的减少，出行也更偏好步行和自行车。在欧洲城市，步行和骑车又重新开始取代原先开车的需求。从法国开始，城市建设起了公共自行车租用系统，鼓励人们少开车。



图片来源：作者手绘。日本城市中心有大量这样适宜行走的窄街道，同时也可以开车和骑自行车。有一些较为传统的窄街道转化成了城市的商业步行街，人流密集，两边布满了各种小店。即使图中这样不是商业街的小街道，也星星点点地布有一些小店，为周围居民提供生活便利。

图5—2　京都街头

与发达国家新的城市发展理念不同的是，中国的很多城市仍然醉心于打造“花园城市”。如果将“花园城市”理解为花团锦簇、绿树成荫，这本身并不错。问题在于，很多地方将“花园城市”理解成了低密度和宽马路，特别是在新城建设中盲目追求宽马路、大广场和大的绿化带，这就错了。低密度和宽马路的模式适于开车，而不适于行走，这就导致马路两边的行人达不到服务业所需的“进门人口”。很多城市在建设新区的时候都追求低密度，结果发现服务业仍然在高密度的老市区发展得更好，就是这个道理。另有一些城市，连旧城改造也追求低密度和宽马路，结果是，很多老建筑和窄街道被破坏，市中心的消费型服务业失去了发展的空间。

低密度导致服务业供给不足，进一步影响了人们的生活方式。一方面，人们需要更多地开车去消费服务业，造成低密度社区与市中心的通勤压力，加剧交通拥堵和尾气排放；另一方面，低密度的社区本身则成了“睡城”，晚上黑乎乎的。在我们调研的浦东低密度社区，到了周末，很多人选择开车外出，到别的地方消费，反过来，本社区的服务消费受到制约，生活在这样的社区，生活变得更像是“活着”。

4.“以业控人”是南辕北辙

服务业分为生产型服务业和生活型（消费型）服务业。相对来说，较高技能的劳动者更多地集中在金融、贸易、咨询这样的生产型服务业里，而较低技能的劳动力相对来说更多工作于生活型服务业。在我们掌握的劳动力市场调查数据里，如果将劳动者所在行业区分为体力型服务业、制造业和脑力型服务业的话，在更多用脑的专业服务业里，人均受教育年限为13年；在制造业里，这个数据是11年；体力型服务业的人均受教育年限是10.8年。

大城市对于大学毕业生有吸引力，有利于发展现代服务业。这里的政府和居民会想，我们的城市应该更多地欢迎那些受过良好教育的高技能者。这种想法不符合经济规律。欢迎高技能者，是否就意味着应该采取政策去“挑选”劳动者，限制低技能者落户本地呢？城市居民抱怨，周围怎么那么多外地人，而且很多都是文化程度不高的人；有些城市出于直觉，认为应该“以业控人”，在城市里要“淘汰落后产能”，而有些城市甚至采取切实措施，“清理低端产业”。

主张“以业控人”的人忘记了一件事，那些目前已经到城市来的人们，绝大多数人是因为城市对他们有需求才来的，这些外来劳动力的失业率远远低于本地居民。若不是因为有对于他们的需求，那么他们就找

不到工作，也就不来了。

有人可能会说，产业升级了，不就不需要低端劳动力了？这是一个巨大的认识误区，一个城市的活力恰恰在于它的低端服务业。真实的情况是，高技能者和低技能者在一个城市中是“互补”的，这其中有三方面的原因。

第一个原因，劳动分工。我在上文就曾提到过，在任何生产单位里面，都需要高技能劳动者和低技能劳动者相配套。比如在陆家嘴的金融街，除了需要高级白领以外，还需要清洁工和门卫。生活中，人的收入水平越高，就有更高比例的收入用于消费服务，包括在餐馆里吃饭或者请家政人员。从事这些工作的人员往往都是相对来说教育水平并不高的人，这个时候社会就产生分工效应，一个地方的社会分工效应越强，低技能的劳动者越会从大学生的集聚当中获得好处。

第二个原因，人力资本外部性，不要觉得只有大学生和大学生之间是相互学习的，其实大学生也会对小学生产生知识的外溢。比如说，在外国人多的地方，一些服务业里的从业人员就会说外语。

第三个原因，消费的外部性。这与我讲的劳动分工有关系，高技能劳动力集聚的时候，产生很多生活里面的服务需求（比如餐饮和家政），提供这种服务的往往是低技能劳动者。

在不同的城市之间，通常是更大的城市劳动生产率和工资水平更高，那么，是不是大城市需求的低技能劳动者更少呢？不是这样的。我们的数据分析显示，恰恰是因为高技能劳动者在生产和生活中带动了对于低技能劳动者的需求，总体上来说，更大的城市中从事体力型服务业的劳动者比重更高。

同样的道理，即使在美国，高科技产业和制造业的发展也带来了对于服务业的需求，其中，很多服务业的从业者都只有高中以下的教育程度。美国的研究发现，城市中一个高科技产业的就业可以带动5个其他行业的就业岗位，其中，2个是相对高端的服务业（比如医生和律师），而另3个则集中在消费型的服务业（如售货员和餐馆服务员）。换句话说，高低技能的劳动力比例大致就是1:1的关系。[51] 制造业对于就业的带动力相对较弱，但一个制造业就业岗位的增加仍然能够带动1.6个本地服务业的就业。[52]

5.挑选劳动力技能的后果

我们运用中国数据作的分析显示，与小城市相比，大城市的制造业和

体力型服务业中有更高比重的劳动力是大学毕业生。对此现象，可以说是“横看成岭侧成峰”。一方面，大城市的劳动生产率更高，理应所有产业都有更高的比重是大学生，换言之，同样的行业，大城市的产品或服务质量实现了升级；另一方面，这其中恐怕还有低效率的问题。

由于各个城市都给予大学以上文化程度的人（或一定技术职称的人）获得本地户籍的优先权，在户籍与福利挂钩的情况下，高技能劳动者受到了留在大城市的鼓励。结果呢？相对于低技能劳动力来说，高技能劳动力容易在大城市“供给过多”，于是出现大学生“工作难”、大量“低层次就业”（underemployment）的现象，比如说，大学生在做银行柜面的工作。

对低技能劳动者数量的限制，将减少体力型服务业的劳动供给，其结果就是此类服务价格上涨，比如说，上海的住家保姆月薪已经超过香港菲佣价格。进一步的结果就是，此类服务的需求相应下降，服务需求得不到满足的高技能劳动力的劳动生产率和生活质量下降。具有全球竞争力的人才，其收入高，必须大量消费服务，如果一个城市的服务价格贵，这样的城市在全球人才竞争中的吸引力也就随之下降。在我参加过的一个会上，有位在上海生活多年的香港籍人士发言说，他访谈了一些曾在上海工作，后来又离开上海的外籍及港籍人士，问怎么才能让他们留在上海。受访者的回答让人大感意外，但又在情理之中，他们说，关键是让太太和孩子能够留在上海才行。外来高端人才的太太和孩子的生活当然是受到多方面因素的影响，比如空气质量、外语服务、双语教育。但不可忽略的是，价廉物美的生活服务业是提高生活质量的重要方面，这是人才公寓之类的硬件不能替代的。一个定位为国际大都市的城市，要吸引人才，靠的应该是服务和生活环境，这样的城市需要花力气吸引的人才不会住不起公寓。

城市都喜欢高技能者，采取一些措施来吸引人才，比如对创业的扶持，这对于发展城市来说是必要的。一些城市型的国家（如新加坡）更是直接采取了倾向于高技能者的移民政策。但是，同一个国家内部的城市之间，却不应照搬一个国家对外国移民的政策。在吸引高技能人才的同时，如果采取政策限制低技能者进入，这不仅妨碍了公民的自由迁徙和居住权，而且在采取这样政策的城市也会出现低技能劳动力短缺、工资上涨的怪现象。

最后让我们来谈一谈公共政策吧。人们往往容易看到城市扩张出现的各种问题，比如拥挤和污染。但是人们往往看不到，在大城市所承受的拥挤和污染，恰恰是人们为获取更好的工作机会和更好的生活品质所付出的代价。党的十八届三中全会报告先说“让市场成为配置资源

的决定性因素，更好地发挥政府作用”，之后才说“要严格控制特大城市的人口规模”。这个次序的先后是有含义的，任何控制人口规模的措施，必须尊重市场配置资源的基本规律，而不是去逆转这些规律。从这个角度出发，任何控制人口规模的政策最多只能是在短期里作为应急措施，因为基础设施和公共服务供给的增加在技术上是不可能一夜之间完成的。即便是这样应急性的控制人口的政策，也只能是适度缓解人口增长的速度，而不可能让特大城市的人口负增长。更不应该通过加重对外来人口的公共服务歧视，来增加他们生活在城市的成本。从长期来看，正确的政策只能是适应人口增长的趋势，不断地增加基础设施和公共服务的供给，在不妨碍城市发展的情况下，缓解拥堵和污染的问题。而在经济增长缺乏动力的背景下，恰恰是这样有利于缓解城市病的投资才是拉动增长的有回报的投资。

当然，我也要说，在控制大城市人口增长这件事上，中国并不孤单。看看印度吧，这个人口大国长期以来也采取措施限制大城市的发展，把政府控制的产业往中小城市搬。结果呢？大城市还是在发展，只是他们的大城市发展的产业结构大量是信息技术等产业，这些产业吸纳农村移民的能力不强。结果就是，印度成了“两个印度”，城市并没有充分发挥创造就业的功能，而落后的农村没有分享现代经济增长的成果。和中国一样，印度的城市化明显滞后于它的工业和服务业发展。

我想，只要尊重科学和历史经验，不难得出一个结论，那就是，通过行政手段控制城市的人口规模，这样的做法没什么国际经验，即使有，也来自屈指可数的第三世界国家。大约在半个世纪以前，简·雅各布斯（Jane Jacobs）写下《美国大城市的生与死》（The Death andLife of Great American Cities），她的斗争对象就是当时追求低密度的美国城市规划学界，历史证明，简是对的，美国城市正在为低密度而支付昂贵的代价，也驱动人们重返高密度且更有活力的大城市。透过现象看本质，这背后只是两个大字——“人性”。陶渊明曾有诗云：“结庐在人境，而无车马喧。问君何能尔？心远地自偏。”这是千百年来最好的诗之一，现代人何妨作这样的解读：偶尔厌倦了大城市的各种“病”，那就去用内心的安宁来治疗，“心远”即可，而未必是归隐山林，更不是把城市硬建得像农村一样低密度。

总之，大城市的活力在根本上来源于人性。

大多数人，在大多数情况下，还是害怕孤独的。

第六章　全球视野下的大城市

关键词

大城市　国家规模　首位城市　巨型城市

无论在中国还是世界其他国家都普遍存在对于城市化的忧虑，在中国，很多人都持有这样的观点：中国城市化的速度太快了。但根据亚洲开发银行万广华教授的研究，比较人类历史上不同阶段的城市化进程可以发现，越晚进行城市化的国家，其城市化的速度越快。所以，不能把中国今天城市化的速度和100年前的西欧国家进行比较。

另外一个误解是当中国的城市化水平超过50%以后，城市化速度应该会放缓。但是根据万广华的研究，这一点也得不到任何支持。实际上越晚开始城市化的地区，城市化放缓的时间节点也来得越晚。根据国外既往的发展经验来看，一国的城市化水平在达到70%之前，其城市化的速度都没有明显的放缓迹象。[53]

但尽管如此，全世界各地都出现过对于城市发展，尤其是特大城市发展的恐慌。在1990年代，东京曾经做过首都功能分散计划，日本国内认为东京人太多了，要把人口和产业往外搬，这一计划曾经一度使东京的人口规模有了微弱的下降。但是这个计划很快就被放弃了。在今天的中国，对上海和北京人口膨胀的担忧非常强烈，与此同时，韩国的首尔、印度的孟买都存在着类似的对大城市发展的担忧。

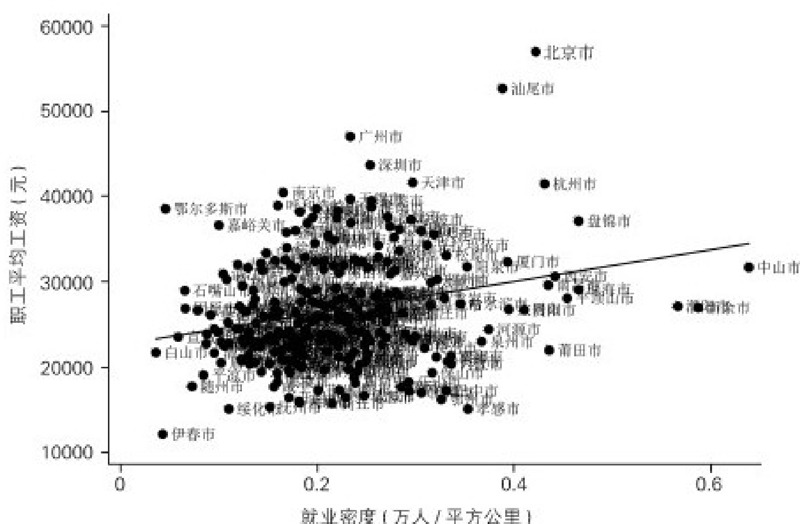
那么，大城市的人口到底是怎么决定的？是不是可以通过政府政策来管制住大城市的人口增长？为了回答这些问题，我们必须首先澄清一个事实：决定中国城市发展的规律与其他国家并没有什么不同，只有认识到这些规律，才能弄明白中国城市发展的未来道路。

1.中国城市发展：全球趋势的又一例证

城市发展是有规律可循的，了解了世界城市发展的规律，再来看看中国城市自改革开放以来的演变，就会知道，中国城市发展不是特殊的，而只是世界普遍规律的又一个例证。为此，我要讲三个“故事”。

第一个是“密度与工资”的故事。在中国，与世界其他地方一样，也是人口密度越大的城市职工工资水平越高（参见图6—1）。读者可能会说，那当然了，大城市生活成本高，当然需要工资高了。可是，请你反过来想想，如果只是因为生活成本高，而没有更高的劳动生产率，企业为什么要付给职工更高的工资呢？企业付高工资的原因一定是员

工创造的价值比企业付的工资还要多，否则，企业就不会愿意继续留在工资高的城市。



图表来源：作者绘制。引自陆铭：《空间的力量：地理、政治与城市发展》，第3页

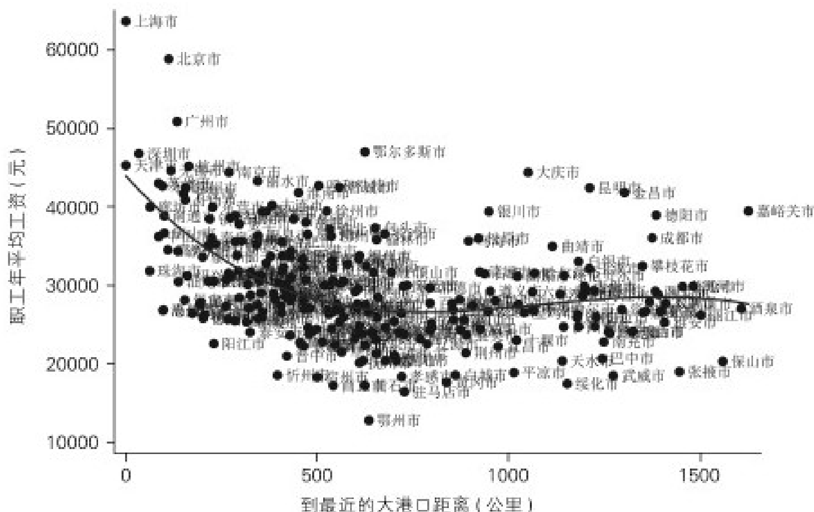
图6—1　密度与工资

第二个故事是“人往高处走”。在城市里，如果周围人的教育水平提高，那么，我们自己也能够享受到“人力资本外部性”。于是，一个城市的平均受教育水平越高，这个城市的工资水平就越高。也正是因为这样的原因，大城市更能够留得住大学生。图6—2显示，在中国，1982年人口普查时大学生比重较高的城市，到了2010年，大学生人口比重提高的百分点数也更多。这和美国出现的大学生扎堆式地向大学生比重高的城市集聚的现象如出一辙。大学生集聚的同时，低技能劳动者也到大城市去找服务业的工作，于是，初始年份大学生比例高的大城市也出现了更快的城市人口增长速度。

数据来源：根据 2000 年和 2010 年人口普查数据计算

图6—2　大学生的集聚

第三个故事是“港口与工资”。我在本书的上篇就说过，在全球化的时代，港口非常重要，港口附近的国际贸易运输成本较低，于是企业向港口附近集聚，而集聚又导致更高的劳动生产率。图6—3显示，在中国，到上海、香港或者天津这三大港口的最短距离（横轴）显著地影响了劳动生产率（用工资度量）。在到大港口500公里的范围之内，离港口越远，工资越低，相比于大港口附近，500公里之外的地方工资大约低50%。离大港口500公里以后，工资水平就和到大港口的距离没什么明显的关系了。500公里大概是什么概念呢？相当于从上海出发往西走，到达安徽西部，也就是泛长三角的大致范围。



图表来源：作者绘制。引自陆铭：《空间的力量：地理、政治与城市发展》，第4页

图6—3　到大港口距离与工资

从这三张图和三个故事来说，中国的城市发展并没有成为全球经验的例外。恰恰相反，中国经验再次证明，地理对于城市发展的影响是决定性的。当然，看到地理的决定性作用，并不是说其他因素就不重要了，而是说，经济政策要充分尊重经济规律，如果和市场经济的规律来个反向操作，不仅事倍功半，而且可能事与愿违。

如果城市发展有规律可循，那么，就有必要去探求世界其他城市发展的规律。对于中国当下的城市化政策，争论的焦点集中在需不需要对特大城市的人口采取行政性的控制手段。那么，有没有控制城市人口的理论依据呢？城市人口的数量到底是应该成为一个政府政策调控的目标，还是一个在政策实施过程中的预测指标呢？

放眼全球，极少有国家像中国这样，把城市的人口作为政府政策调控的指标，大部分的国家基本上是把人口作为经济发展的结果，从而使人口成为一个城市未来制定公共政策的预测目标。比如纽约，那是全世界人口密度最高的地方，但根据纽约市政府的预测，未来纽约人口还要增加100万。再比如新加坡，新加坡也是全世界人口密度比较高的地方，但是根据新加坡政府的规划，未来人口可能要从现在的550万增长到700万。也就是说，即便对于新加坡这样的城市国家来讲，它也没有把人口的增长作为一个必须通过政府政策来进行控制的指

标。

如果城市人口是个预测指标的话，那么有没有办法预测城市的人口呢？这是有待科学研究回答的一个重要问题。如果可以预测的话，我们在制定城市公共政策和做城市规划时就可以做到心中有数。遗憾的是，北京、上海这样的城市总是提前很多年打破政府设定的人口控制目标。出现这样的情况时，人们不去反思若干年前制定的人口目标有什么样的错误，而是武断地认为大城市的承载力已经被突破。对于这样的论断，有必要问一个简单的问题：假如人口承载力已经被突破，那现在超过承载力的人口是怎么被承载的？

根据《上海市城市总体规划（1999—2020年）》，上海常住人口规模在2020年被规划为1800万左右，而实际上，上海市的常住人口在2014年底已经超过2500万。正是这种滞后于实际人口增长的预测造成了今天上海所面临的公共服务紧张、基础设施短缺的问题，因为城市的基础设施和公共服务投资往往是按若干年前的预测人口来进行的。但是，很多人却将当前的供求矛盾简单地归因于太多外来人口进入上海。如果这种不科学的认识继续主导政策的制定，依旧不对未来人口规模进行科学预测，不及时增加基础设施和公共服务的供给，那么未来可能面临的是更加严重的公共服务、基础设施的短缺。

既然如此，我们就一起来看看特大城市人口规模的决定是否也有规律可循吧。

2.国家规模与首位城市：国际视角

读者可能会问，城市人口是可以被科学预测的吗？坦率地说，很难，但是，真的是可以预测的。这里，我先介绍一个齐夫法则（Zipf’s Law），根据这一法则，一国最大城市的人口，是第二大城市人口的两倍，是第三大城市人口的三倍，依此类推，最大城市的人口是第N大城市的N倍。

尽管经济学家和城市学家到目前为止还不太清楚齐夫法则的形成原理是什么，但从经验数据来看，齐夫法则已经被世界上很多国家的数据所验证。由于中国原来是计划经济国家，在改革开放以前政府曾经实施政策把人口从大城市往小城市迁，从沿海往中西部迁，导致中国的城市人口总体来讲是比较分散分布的。改革开放以后，尽管政府对于人口流动仍然有各种各样的政策限制，市场力量在人口分布当中仍然起到越来越重要的作用。根据复旦大学陈钊教授和我为亚洲开发银行做的研究，中国城市和城市之间的人口分布越来越趋向于齐夫法则。

接下来，我需要讨论的问题是，一个国家的最大城市的人口是怎样决定的。如果最大城市的人口有规律可循，那我们就可以去预测未来上海人口的规模；如果齐夫法则越来越适用于中国人口发展的话，我们基本可以推测中国未来的城市人口分布。每一个城市，只要找到它的排序就基本上可以预测这个城市的人口。当然，这个预测不可能是完全精准的，特别是对于排名靠前的城市，它们的人口可能会超过上海人口的二分之一、三分之一，等等。

我和陈钊教授为亚洲开发银行展开的一项研究在全球视野下考察了每个国家的首位城市人口规模的决定因素。[55] 我们的想法是，一个国家的人口通常是在国家内部自由流动的，那么，这个国家最大城市的人口就取决于这个国家的总人口怎么布局。

我们首先看一下世界上各国的首位城市（一个国家人口最多的城市）人口占总人口比重的状况：

在美国，纽约作为一个大城市，人口和面积都比较大，其人口占到美国总人口的2.7%。而且我这里讲到的纽约只是在行政区划上的纽约市，并没有包括与纽约已经连成片的、非纽约市管辖区域的其他周边地区。仅仅按这个非常狭义的纽约市来看，它就已占全美人口的2.7%了。

我们再看一下伦敦，伦敦人口占英国人口的13.1%。

仅用小东京的概念，东京都的人口已经占全日本人口的10.3%。如果我们用东京圈概念的话，它的人口大约是3600万，也就是说每三个日本人里面就有一个住在东京圈之中。然而东京圈的面积仅相当于上海全境加上苏州的面积。

我们再看一下法国，法国人口有很大比重是集中在巴黎的，达到了15.9%。

相对来说，在比较小的国家，由于人口的集聚发展，首位城市占国家城市人口的规模比重就更高了。比如韩国有20%左右的人口集中在首尔，奥地利有20%左右的人口集中在维也纳，秘鲁首都利马的人口占到整个秘鲁人口的25%。

我们猜想，一个国家最大城市的人口应该与这个国家的总人口有关。于是，我们建立了一个全球142个国家的数据库，画了一张图（图6—4），图的横轴是2012年国家总人口（取对数），纵轴是每个国家最大城市的城市人口（取对数）：

这张图呈现出的信息是惊人的：它的拟合优度（R_2）相当之高。R_2表示的是多大程度上我们能够拟合这两个变量之间的关系。85%的R_2意味着85%的数据变动可以用这条线来解释。换句话说，这个简单的模型对首位城市人口的解释力非常强大。

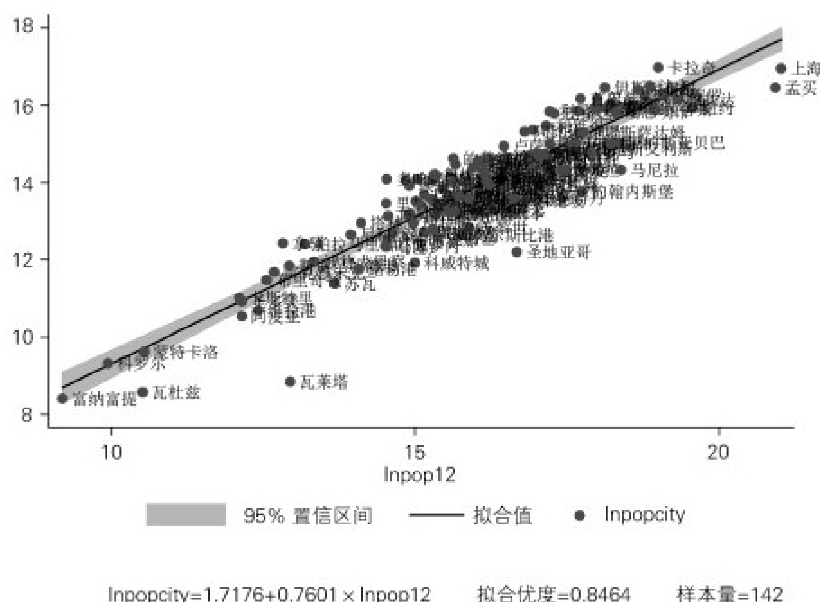


图6—4　国家人口是首位城市人口的主要决定因素

有的读者可能会问，如果国家人口多，而大量的人口又都集中于首位城市，那么这个首位城市就会产生很多社会问题。“城市病”严重了，难道不会导致人口布局的分散化吗？不错，大量的人口都集中在首位城市的话可能更会导致“城市病”的发生和房价上升，这就使得一部分人觉得生活在首位城市也没那么好。根据上面的图，人口向首位城市集聚的过程是会慢于这个国家人口增长的。这个模型里，国家总人口的系数其实是0.76，这说明，如果一个国家的人口增长1%的话，这个国家首位城市的人口只增长0.76%。也就是说，人们在向首位城市迁移的时候，已经将人口集聚导致的各种成本考虑进自己的理性决策了。

如果根据这张图，我们得到的结论恐怕是上海太小了，而不是太大了。大家可以比较一下图中上海和孟买所在的位置，如果你相信这个经济规律，相信一个城市的人口是由国家的总人口来决定的话，这个城市不会离这条拟合线太远。人们通常在认为上海的人口太多时，更

多是跟国际、国内其他城市横向比较的结果，但是如果把上海跟图中的拟合线比较，那么结论就是相反的，上海人口可能还要继续增长。

刚才给大家看的全世界人口的横向比较，其中包括142个观察点，基本上覆盖了世界上的主要国家。从全世界范围来看，亚洲国家的平均人口密度相对来说比较高。当一个国家平均的人口密度比较高，且大量的人口往首位城市集中的时候，就会带来更加严重的首位城市“城市病”。

于是我们就把亚洲国家的样本单独进行分析（图6—5）。国家总人口仍然与首位城市人口高度正相关，两个变量的关系基本上是在拟合线上面，只不过拟合优度降到了75%左右，仍然很高。另外一个很重要的变化是国家总人口变量的系数降到了0.63。这是亚洲国家的特点，在这样人口密度相对比较高的国家，在人口按照全世界的规律往大城市集中的时候，大城市的地价、房价上升更快，或者是产生“城市病”的速度更加快，这会阻滞人口的流入，所以亚洲样本中国家人口和首位城市人口的相关系数会下降一点儿。但是，上海的位置仍然低于图中的拟合线。

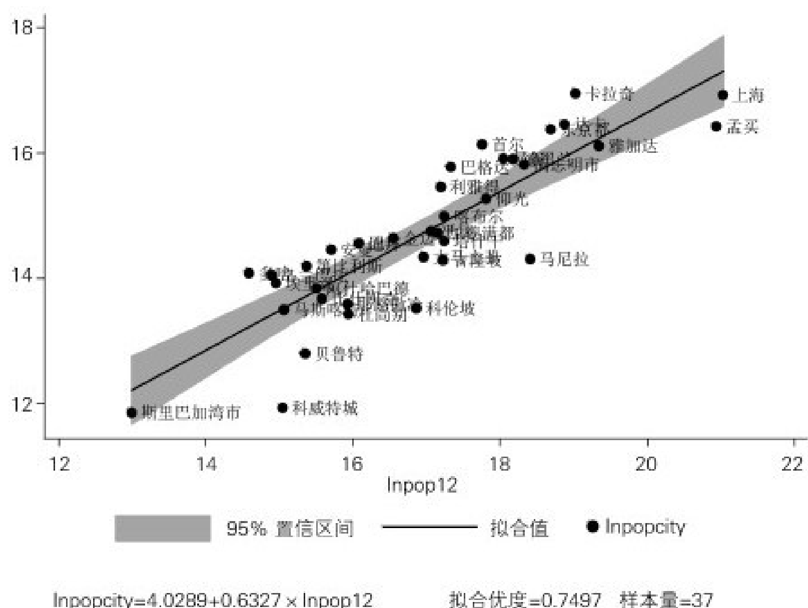


图6—5　国家人口是首位城市人口的主要决定因素（亚洲）

那么，什么因素会导致首位城市人口规模偏离这个简单模型显示的拟

合线呢？众所周知，一个国家如果以农业为主，其最主要的生产投入要素就是土地，而农业土地是不能在空间上移动的，这会导致一个国家的农业比重越高，人口分布就越分散。当工业和服务业比重提高的时候，人口就会更加集中，因为工业和服务业的发展就需要人口在城市集聚。我们的研究证实了这一点，的确，当城市化水平提高的时候，一个国家的首位城市人口也更大。这意味着，未来随着城市化水平的提高，还有大量农村人口要进城，其中，一定会有一部分要进入特大城市，使得上海的人口数量向图中的拟合线靠近。

3.巨型城市的人口：东京道路

特大城市的人口会一直增长下去吗？很多人问过我这个问题，我的回答是“既会，也不会”。不妨来看看东京的情况——这是我给上海找的参照城市。把东京当做上海的参照，有三个原因：

第一，东亚国家有一个普遍的特点是人地关系比较紧张。

第二，东亚国家有比较相近的文化。文化对一个国家的人口分布有非常重要的影响。尤其当这个国家的经济进入后工业化的时候，服务业的比重提高以后，人的文化和生活习惯就会强烈地影响他对于服务业的需求。比如说你是喜欢坐在家里看DVD，还是喜欢进入电影院看电影，或者你是不是喜欢和朋友聚在一起吃饭，这些偏好决定了生活中人和人交往的需求。人们越是偏好于宅在家里，那么人口集聚相对就会少一些。相反，越是喜欢经常跟别人聚一聚，喜欢跟大家有一个碰面交流的机会，那么集聚效应就越明显。

同样道理，越重视教育的文化也会产生更大的集聚效应。教育是一个非常典型的产业，它需要人和人在一起，因为教育本身是有规模经济的。而且教育产业和文化产业都需要人和人之间的互动来传播信息和知识，越重视教育，大城市和人口密度就越重要。

第三，如果你相信中国未来会成为全球经济规模最大的国家，那么中国一定会产生一个世界级的城市和都市圈，实际上，长三角都市圈已经是世界级的了。如果要为这个世界级的城市和都市圈在亚洲找一个参照系，那么必然是同样已经成为世界级城市和都市圈的东京。

如果大家接受这个参照系的话，我们接下来可以看一下东京都的人口增长轨迹，图6—6是我们能够找到历史数据的时期中东京都的人口增长轨迹。在图中你会看到在1945—1965年期间是东京都人口增长速度最快的时期，这一段时期也伴随着“二战”以后整个日本经济包括东京在国际地位上的崛起。在这个日本经济增长速度最高的时候，东京

都的人口每年平均增长接近37万。可能会有人认为这段高增长时期有其特殊性，我们在看东京都的人口增长速度时要把时间作调整。于是，我们把考察期延后到1975年，把这段人口增长速度相对来说已经放慢的时期给包括进来，这样，战后30年期间，东京都人口增长仍然每年达到27万。为了尽量不要高估东京都的人口增长速度，我把时间再往前挪，大家会注意到，在“二战”时期，即1940—1945年的时候，东京都人口锐减，这跟战争有关系。“二战”中由于遭受美国的轰炸，东京都人口急剧下降。战后这一阶段的人口高增长有一部分是恢复性的。我把历史的起点拉到1920年，计算1920—1975年整个时期的人口增长，结果是，在这55年期间，东京都的人口增长仍然每年达到14.5万，接近15万。我必须要强调东京都的面积只有上海的1/3。这意味着上海的人口假如以东京都当年的速度增长的话，就会达到45万人/年，你恐怕不能说这个人口增长速度太快了。现在有不少人仅仅通过简单地计算上海每年人口增长了多少就认定人口数量在“爆炸”，要知道，人口的增长是经济增长的结果，它反映的是产业对劳动力的需求，也是上海人口老龄化过程中不断补充青年人口所必需的。当前，上海的就业人口中有超过一半是非上海本地户籍人口，如果不是这些外来人口的贡献，上海的经济和养老保障体系早就崩溃了。

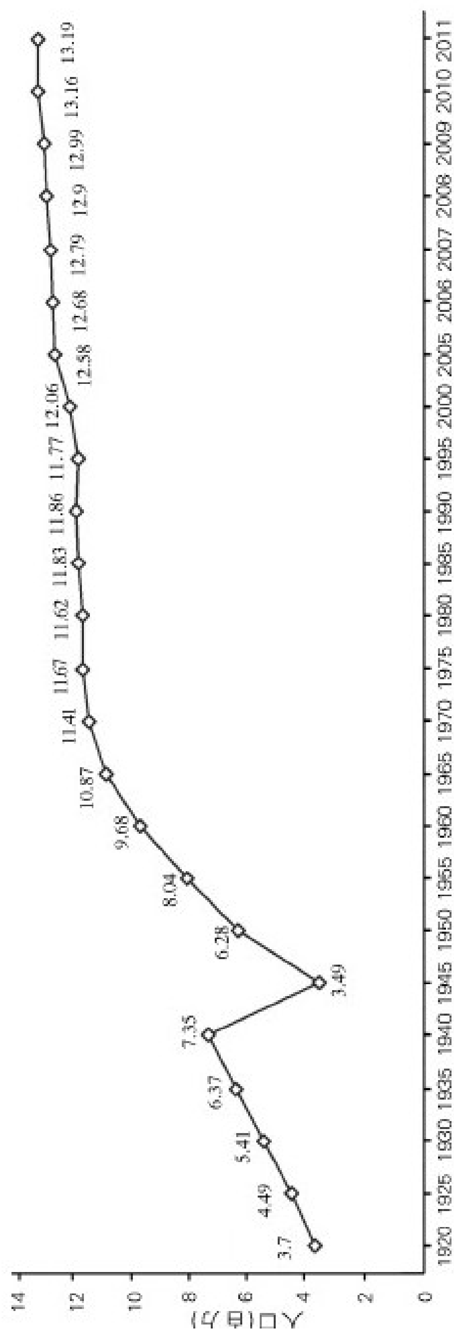


图6—6　东京都的快速人口增长（1920—2011）

请读者注意，1990年代中期，东京都人口在非常短的时间内下降了，这与东京都的首都功能分散计划有关系。但是日本很快就放弃了这个计划，因为当日本政府用行政力量来做人口疏散的时候，一方面影响到了东京作为一个首位城市的国际竞争力，另一方面随之整个日本的竞争力也受到了影响。首都功能分散计划的几年时间也是日本经济增长速度比较慢的时期，这说明，用行政力量来控制特大城市的人口增长，影响的不仅是城市，也会波及整个国家。这段历史值得我们反思和借鉴。

回到“大城市人口增长是否无极限”这个问题上来。你看东京都的人口，目前仍然在缓慢增长，而且这是在整个日本人口有所下降的前提下。全球所有国际大都市的人口都无一例外地在增长，在这个意义上，大城市人口的增长是无极限的。但是，要注意到，世界上很多发达国家的国际大都市的人口增长有相当多来自国际移民，而相比之下，日本是一个国际移民管制较强的国家，东京都的人口增长更多是国内移民驱动的。虽然东京都的人口仍然在缓慢增长，但自从达到1200万之后，东京都的人口增长就非常缓慢，在这个意义上，东京都的人口已经达到了稳定的状态，人口增长又可以说是有极限的。

今天在中国非常流行的一个说法是西方国家出现了“逆城市化”的现象，逆城市化现象有很多种理解，其中有一种理解是人们在搬离市中心。近年来，北京和上海中心城区的人口也有所下降。特别是随着旧区改造，原来很多高密度的社区被改造了。历史上上海曾经有过每平方公里达到10万人口的社区，最近若干年来，经过旧城的改造，这些社区的人口已经大幅度下降。我要告诉读者，不要以为北京和上海出现搬离市中心的趋势是长久的。人们在经济发展的早期，希望改善住房，通过住得远些，从而可以住得大一点儿，这是发达国家也曾经历过的。但在东京，1990年代中期就开始出现人们重新搬回中心城区的趋势。

西方国家曾经出现的人口搬离城市中心的“逆城市化”现象正在发生变化。我们仍然拿东京作为例子。东京有一个现象：许多人白天在东京都上班，晚上则离开东京都，住在东京都周边的地方，所以东京会出现白天和夜间人口的差别。图6—7显示了东京都的夜间人口占白天人口的比重，可以看到，1965—1995年的30年时间里面，该比重越来越低，几乎是直线下降，但是从1995年以来这个比重又出现了非常明显的回升。

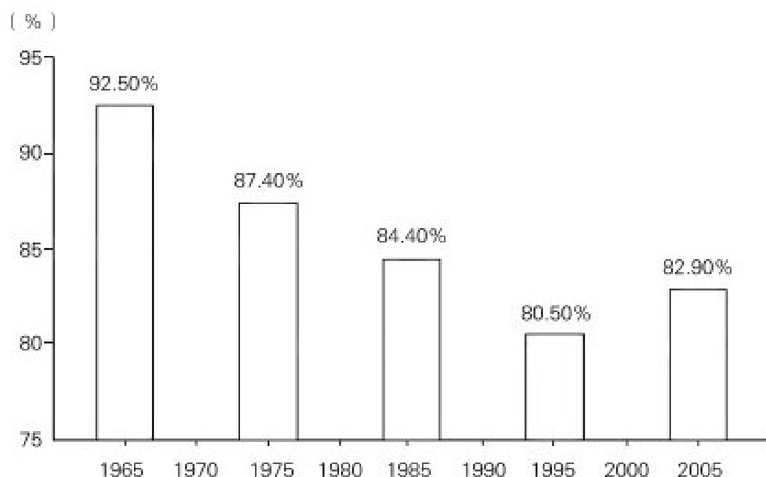


图6—7　东京都夜间人口占比

美国也出现了重新搬回大城市中心的迹象。2012年6月28日的《华尔街日报》报道称，2010年7月——2011年7月间，在面积排前51位的美国都市区中，有27个都市区的中心城区人口增长超过了郊区，其反映出的是城市中心居住环境的改善，以及人们重回市中心的趋势。形成对照的是，在2000—2010年间，只有5个大都市区的中心城区超过了郊区的增长；而自1920年代以来的每一个10年中，城市的郊区人口增长都曾经比中心城区更快。

人口搬离市中心的时期是国际油价比较便宜的时期——假如你住在远郊，开车两个小时上下班也无所谓。与此同时，当以知识、信息、技术为主的现代服务业的比重还没有高到一定程度的时候，人们对于居住在市中心去享受人和人交流便捷的需求也没有那么强烈。美国出现的一个特殊现象是，大城市的中心城区出现了黑人群体的聚居，相对来说，收入较低，犯罪率较高，这也导致大量白人群体曾经纷纷搬离中心城区。

但是时移世易，随着现代服务业的发展，人们越来越需要以知识、信息、技术作为自己工作的投入品，越来越需要住在市中心，接近空气里弥漫着的知识、信息和技术。在美国，城市中心区生活质量正在发生实质性的改善：一方面，城市的犯罪率有大幅度的下降，安全性明

显提高；另一方面，市中心原先的一些分散而封闭的商业正在被博物馆和棒球场这样的文体设施所取代。而工厂的搬迁又使得城市的中心摆脱了重污染，特别值得强调的是，在产业结构的调整中，城市环境的改善是能够与城市扩张同步实现的。随着收入的提高，人的消费结构也发生明显的变化，人们越来越多地消费那些需要面对面的服务，比如听音乐会和看体育比赛。于是，人们宁愿承受市中心比较高的房价，住得也比较狭小。实际上，中心城区的高房价就是人们为工作和生活便利性支付的成本。收入提高之后，时间成本也在上升，人们越来越不愿意过那种“不是在上班，就是在上班路上”的日子。

4.中国的巨型城市：以上海为例

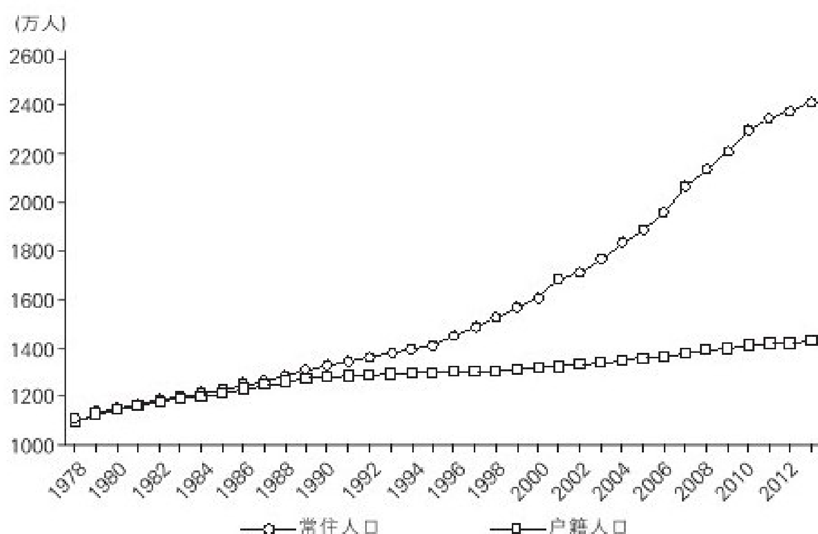
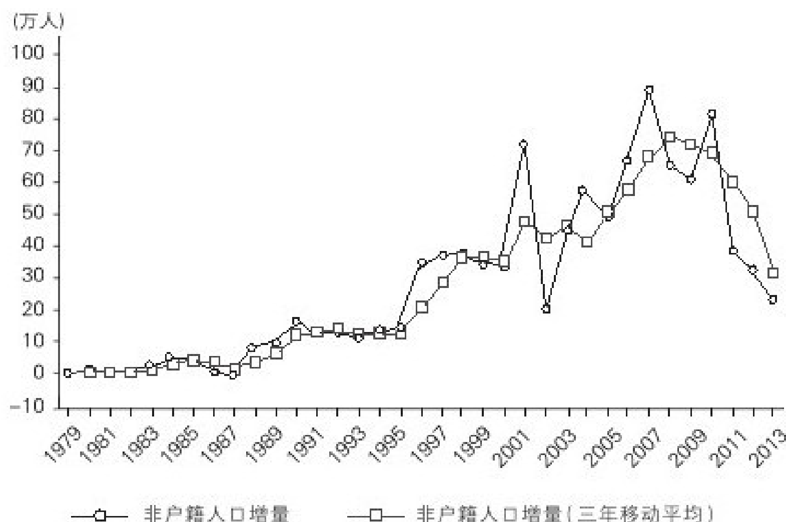


图6—8　1978—2013年上海市人口变动

把世界范围的事说明白了，我们再来看上海的人口变动。图6—8是自1978年改革开放到2013年上海人口的变动。图中圆形图标表示的是常住人口，其中包括在上海居住却没有上海户籍的人口；方形图标表示的是户籍人口，户籍人口里面分成两部分，一部分是老上海人，一部分是原来外地户籍、现在取得上海户口的新上海人。因为上海的总人口增长速度在1991年之前并不快，所以我们把1995—2013年单独拿出来计算，这20年左右的时间里，上海的总人口年均增长（包括外

来移民）是48万。与上面提到的东京都在1975年之前半个世纪每年增长15万、战后20年年均增长37万相比，如果考虑到上海的面积是东京都3倍的话，上海人口的增长恐怕只是经济发展带来的劳动力需求的正常反映，而不是“爆炸式增长”。



数据来源：《上海统计年鉴 2014》http://www.stats-sh.gov.cn/tjnj/nj14.htm?d1=2014tjnj/C0201.htm

图6—9　上海非户籍人口增长有放缓迹象

我们再看图6—9显示的上海非户籍人口的增长量，这是政府认为政策要调控的部分。圆形图标表示的线看上去增长非常快，但是如果我们做一个三年移动平均，就可以得到方形图标表示的线。大家可以发现，历史上的确出现过越来越快的外来人口增长，但那也正是上海经济两位数增长的时期。在最近这些年，随着经济增长速度的放缓，非户籍人口的增长速度已经明显下降。

如果经济增长速度决定了外来人口的增长，那并不是值得担忧的问题。真正值得深入思考的问题，可以由我接受过的一次记者采访来说明。记者问我：“为什么上海的经济增长速度在下滑，但企业却抱怨有订单，然而招不到人？”这个问题戳到了痛点。如果是在一个市场经济的环境下，经济增长速度下滑应该带来失业率的上升才对，企业是不会招不到人的。解释上海的尴尬，唯一的可能性就是劳动供给方受到了政策管制，结果，生产不是由需求决定的，而是由供给决定的，这时，经济增长的下滑和招不到人才可能同时出现。

接下来看人口密度。很多人都说上海人口密度太高了，但这要看跟谁比，以及怎么比。有两种比法是错的：一种是把全上海的人口除以面积算人口密度，这是错的，因为上海的面积大，这么算会使得上海的人口密度显得比较小；还有一种是把上海的内环线拿出来——上海的内环线只相当于其他大都市的核心区——这么一比会得到上海内环线以内的人口密度太高的结论，这也不对。正确的比法是比较到城市中心相同距离位置的人口密度，参见图6—10。这张图将几个著名的国际大都市放在了一起，其中，横轴是离城中心的距离，纵轴是人口密度，一看就清楚了，在同样到城中心的距离，上海的人口密度和东京、纽约、香港差不多，只是巴黎和伦敦这两个欧洲城市的人口密度相对小些。换句话说，认为上海的人口密度太高了，没依据。更不用说比上海人口密度低的北京了。

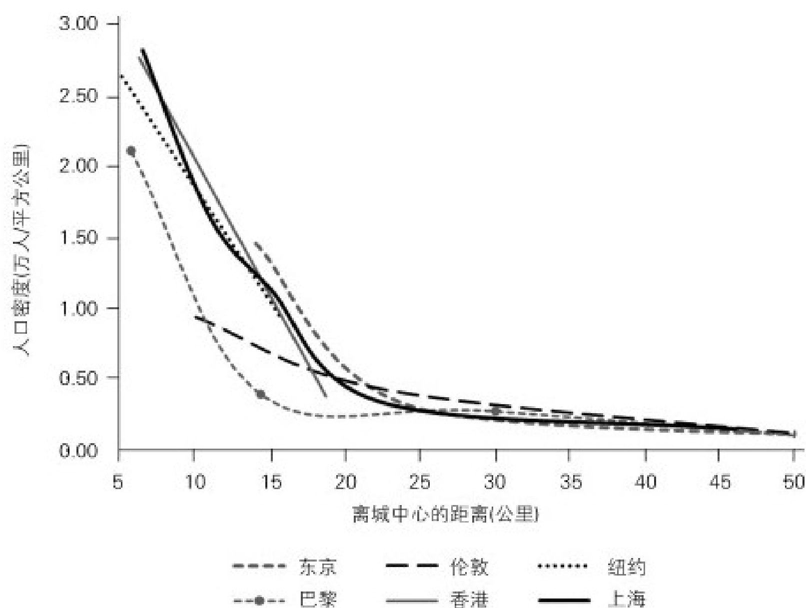


图6—10　世界主要大都市人口密度随离城中心距离衰减的情况

这样一来，未来上海的人口情况就清楚了。随着城市化水平的提高，仍然有几亿的人口将进入城市居住和工作。他们不可能只去别的城市，而不去上海。读者可能有点儿急了，我说了半天，还没预测出未来上海的人口是多少。在我利用模型作预测之前，我们先来看一组数据。

根据上海复旦规划与建筑设计研究院的研究成果，可以推测出上海要实现持续发展所需要的人口。如果保持现有人口，不再引进新增劳动力，那么，由于老龄化和少子化，2040年时，上海的人口总量将减少到1900万左右；但由于人口老龄化趋势明显，60岁以上老人总量从目前的347万增加到800万，在人口中的占比从15%增加到41%，这显然是不可持续的。如果保证劳动年龄人口的总量不变，2040年上海人口就需要增加到3000万，但此时劳动年龄人口的比例比当前下降，其实也是不可持续的；而如果让劳动年龄人口的比例不发生变化，经济发展更加可持续，到了2040年的时候，人口数量就将变成5400万。当然，后一个估测没有考虑到城市人口扩张过程中会出现生活成本上升，一部分人口会因此选择离开。所以，上海2040年的人口数量大致会在3000万至5400万之间。

现在我可以说了，根据我们的模型预测，等到中国的城市化进程结束的时候，上海人口如果由全国的总人口来决定，大约为4100万，正好居于上面估计的3000万到5400万之间。当然，我们的估计只是个约数，基于统计数据和模型的预测都有误差。

不管怎么样，中国特大城市的人口继续增长，这是一个阻挡不了的趋势。如果一个城市的公共服务和基础设施按过去规划的人口规模来提供，而实际的人口规模远远超过曾经的规划，就会造成公共服务和基础设施的短缺。这时，我们是应该去科学预测人口，调整城市规划，增加公共服务和基础设施的供给，还是通过控制人口来控制需求？答案应该是很显然的吧？我但愿城市的管理者不要把一个主观想像的人口规模凌驾于普遍规律之上，延误了增加城市公共服务和基础设施供给的时机。

第七章　城市化之辩

关键词

城市化规模　人口密度　外来人口　耕地　环境

在众多对于城市化的认识误区中，一种流行的看法是，城市已经太拥挤了，人口密度太高了，不宜居了。

在一篇反思1995年奥姆真理教在东京地铁释放沙林毒气案件的文章里，日本作家村上春树顺便揶揄了一把东京的生活："即使收入成倍增长，地价的增值却远高于它，人们买不起工作单位附近像样的住房。他们的家远在郊外，每天花费一个半到两个小时，挤在令人窒息的满员列车里上下班，为了偿还房贷加班加点，消耗宝贵的健康与时间。"

村上君还给这几句话加了一个带有经济学味道的注释："以东京劳动者年收入的5倍可以买到的适当的新建独户住宅（面积100平方米），1970年位于距离市中心20公里的车站附近，到了泡沫经济全盛期的1990年远遁到了60公里处；泡沫经济破灭后的现在，恢复到了45公里处。"[56]

类似的批判可能无心，但很容易获得共鸣，加剧人们对大城市的厌恶。但是，村上不能帮我们解释为什么人们仍然在向东京迁移，而且这一人口向东京集聚的趋势出现在全日本总人口下降的背景下。村上更不可能揭示这样的秘密——房价只不过反映了人们对于居住在一个地方的评价，如果不是因为市中心的区位越来越重要，不会有人愿意出越来越高的价格住在那里。

1.城市化模式：事实胜于雄辩

时光仿佛倒流，1980年代在中国曾经有过的城市化模式之辩近年来再次兴起。不同的是，改革开放之后，中国已经走过了30多年的城市化道路，已经可以用事实来说话。

中国人口过于集中了吗？

有一种流行的看法，认为过去30年来大量的资源向东部（特别是东部的大城市）集聚，所以，中国的集聚度太高了。其实，这种看法的前后半句话之间毫无理论和事实的基础。

经济集聚和城市扩张是发展的客观规律。从正面来说，集聚和城市的扩大带来“集聚效应”，城市的规模经济对经济发展和提高人们的生活质量有利。但同时，城市发展也会带来城市自身的一系列问题，比如拥挤、污染、犯罪，这被称为“拥挤效应”，俗称“城市病”。经济的集聚程度和城市的规模是“集聚效应”和“拥挤效应”相互权衡的结果。在不同的经济发展阶段，最佳的集聚度和城市规模是动态变化的。随着经济发展水平的提高，特别是随着服务业比重的提高，经济的集聚度和城市最佳规模也逐步上升。如果横向比较的话，随着一个城市的功能逐步转向服务业，其最优规模也是随之变大的，这就是经济发展的客观规律。人们总是认为，中国自改革开放以来，经济集聚度的提高是政策所致，其实，中国的政策只是适应了经济发展和全球化的需要，只要是开放的市场经济，没有当年那些政策，经济集聚度一样会提高。

那么，中国今天的集聚度太高了，大城市太大了吗？人们往往凭直观感受说“是”，但是，数据给的答案是否定的。在我与同事的研究中，我们发现，1990年代以来，中国城市之间GDP规模的差距的确在明显扩大，但是，由于劳动力流动仍然受到户籍制度的限制，城市建设用地指标的配置又受到全国规划的制约，中国城市之间人口和建成区面积的差距却没有明显扩大。特别值得一提的是城市间人口规模的差距，最近20年来只有微小的上升，而如果以2000年的数据作国际比较，中国的城市间人口规模差距是远低于国际水平的，与中国同样属于城市间规模差距较小的国家只是那些中亚的前计划经济国家。 57

除了我们自己的研究以外，国际上也有研究证实，由于受劳动力难以自由流动的政策限制，中国绝大多数的城市规模是低于其最优水平的。换句话说，如果要提高劳动生产率，中国的绝大多数城市应该扩张其规模，而不是小型化。恰恰是因为对于城市发展规律的认识存在误区，中国的政策也相应地走入了误区。没有人能否定，户籍制度对劳动力的跨区域配置有极大的影响，而且对中国发展构成了极大的制约。但是关于户籍制度如何改革，目前的政策主导性的意见是，户籍改革要从中小城镇开始，而在特大城市户籍制度的改革进展非常缓慢。显然，户籍制度仍然在被用做改变劳动力流动方向的一个政策手段。 58

事实上，在中国的大城市，没有本地户籍的人口并不只是农民工。表面上看，大城市似乎是欢迎大学生的，事实上，大城市里的大学生有相当大一部分仍然是外来人口身份。比如说在上海，利用2005年小普查的数据，我发现没有上海户籍的大学本科毕业生占上海非户籍人口的比例为15.1%，占大学以上劳动年龄人口的比例为30.29%，占全部

劳动力年龄人口的比例为5.86%。

在《改革内参》上，我曾经看到一篇文章，作者说自己是一个农民工，来自豫北农村。文章提到政府想以发展小城镇来启动内需，但作者认为“一个没有二、三产业和大城市带动的城镇，无法吸引人们聚居”。他呼吁：“政府不要再为农民做这种理论上的人生规划了。每个农民知道自己真正需要的是什么，到哪里去发展。”事实上，近年来，主张农民工就地城镇化的声音不绝于耳，同样也是因为没有理解为什么城市规模是重要的。劳动力流动的最根本目的是提高收入，获得更好的就业机会。大城市具有规模经济，人们的收入水平更高，就业机会更多。于是我们就会看到，大城市自然而然地成为劳动力流动的首选。

既然如此，为什么户籍制度不从大城市开始呢？常常被拿来说的一个理由是，中国公共服务的筹资体制是基于地方财政的，所以地方政府总觉得，教育啊，交通啊，都是我本地财政提供的，如果你不是我本地人，我为什么要把这个公共服务平等地提供给你呢？当我把这个逻辑说给我的欧洲同事听的时候，他们觉得这很荒谬！他们的第一个反应就是，难道这些移民在大城市没有创造价值，没有给政府的税收作贡献么？

不能简单地说外来人口没有在本地交税，其实，只要收入超过免税额，外来人口是一样要在常住地缴纳个人所得税的。更重要的是，他们所在的企业要交增值税、企业所得税，这些都是外来劳动力共同参与创造的。外来劳动力只要签了劳动合同，就需要缴纳社会保障，而这笔钱是本地居民养老资金的重要来源。很难精确地估算外来劳动力到底在常住地贡献了多少税收，但可以肯定，劳动者有贡献才会有收入。如果以2005年人口普查数据里的工资信息来看，外来人口的工资总额占全部工资总额的比重在北京达到28%，而在上海，这一比例是33%。如果计算外来劳动力对城市发展所作的贡献，这个数据是个参照，是他们在常住地享受公共服务的基础。

在当前中国，谈到外来移民问题时，很多人都混淆了国内移民和国际移民的区别。在绝大多数国家，一国内部的自由迁徙和居住都是宪法赋予的权利。但是，这还不只是权利的问题，如果在一国内部，移民不自由，就会出现本书第一章里说到的问题，即国家内部的地区间收入差距问题。而不管是通过财政转移支付的方式，还是通过帮欠发达地区还债的方式，发达地区都需要负起相应的责任。读者可能会问，发达地区为什么要负起这个责任？道理并不复杂，因为这是统一国家的必需，而且，发达地区恰恰是因为处于一个统一国家和统一货币区的内部，享受了统一市场的好处，获得了来自欠发达地区不断流入的

劳动力资源，并且恰恰因为自身是这个国家统一货币区的一部分而成了金融中心。只想要统一的好处，不想承担统一的义务，这是任何国家的政治都不会允许的。比较近的一个例子是，苏格兰要投票决定是不是要从英国独立出去，伦敦说了，如果苏格兰真投出了独立的结果，那么，对不起，他们就不能再使用英镑了。如果这样，苏格兰将独立成为一个缺乏强大货币的小国，这个损失幸亏被他们的选民们意识到了。

与国内移民不同的是，任何一个国家都对国际移民流入有严格管制，这是因为国家间政治决定了一国政府不需要为非本国国民的福利承担责任（除非出现类似于难民危机这样的特殊情况）。即使如此，发达国家对于持有合法工作签证的外国移民仍然是提供均等化的公共服务的。在欧盟内部，甚至国家间的移民也是自由的。欧盟东扩后，新加入欧盟的东欧国家收入相对较低，但是，根据欧盟的规定，只要是欧盟成员国的国民，就享有欧盟范围内的自由移民、自由经商和政治权利上的平等、无歧视的公共服务等一系列的平等权利。在欧盟国与国之间已经做到的给予移民的待遇，在中国一国的地区间却没有做到，对此，我们只能说，中国仍处于转型期。但当前的状态总是要改变的，转型是需要有时间限度的。

人口规模：城市的承载力还是生命力？

人们习惯于用一个数字来表示城市的人口承载力，却看不到人口规模不断突破“承载力”恰恰体现了城市的“生命力”。

有一次，我在一个官方的会议上讲了城市人口问题。有位与会的国企老总问，有没有考虑过大城市的“承载力”问题。我也知道，主张控制大城市人口的人一直在批评学者为什么算不出城市的承载力。既然算不出，就只好直接“规划”了。

回头看看城市已往的人口规划是件很幽默的事。1983年出台的《北京城市建设总体规划方案》提出，要把北京市2000年的人口规模控制在1000万人左右，但仅仅3年后的1986年，北京市总人口便已达1000万；《北京城市总体规划（1991—2010）》要求，2010年北京市常住人口要控制在1250万左右，事实是，2000年第五次全国人口普查结果显示，北京市常住人口已达1382万人；《北京城市总体规划（2004—2020）》提出，2020年北京的总人口规模要控制在1800万，但2010年第六次人口普查显示，北京常住人口已经达到1961万……

类似的现象也出现在上海。2003年春节后，媒体报道说，从现在开

始，设计上海城市将以2000万人口为目标，比原定的1700万城市人口又上了一个台阶……在此之前，上海的建设交通设计基本上都是以1700万城市人口设计……估计到2020年，申城6340万平方米的中心城区将拥有2000万的城市人口。而实际情况是，10年之后的2013年，上海的常住人口已经达到2371万。

城市人口规模一再突破“规划”，常常被用来作为需要控制人口的理由，但是，鲜有人换个方式来问问题，今天我们特大城市面临的各种“城市病”，是不是因为若干年前决定城市建设的预测人口规模远远低于实际的人口规模？也许又会有人说，人口规模怎么能够科学预测？这个问题，前文已经讨论过，不再重复。我只补充一则材料。2014年同济大学出版社出版了1940年代的《大上海都市计划》，这份半个多世纪之前的规划预测，在50年内（即1996年），上海的人口将达到1500万。请读者注意，制定这份规划的时候，全国的总人口是4亿多，上海的远期规划人口是当时全国人口的3%。而今天，中国的总人口已经超过13亿。

那么，中国的大城市是不是已经太大了，人口密度是不是已经太高了？问题是，我们怎样来判断一个城市的人是不是太多了呢？大城市的收入高、生活丰富，这些显然不能作为大城市人太多的理由。有所得必有所失，很多人会说，大城市已经人满为患，交通拥挤且环境污染严重。如果这些问题真的已经不能忍受了，那么，人们为什么不逃离北、上、广呢？如果你作为原住民，你说自己的家庭、工作、社会关系都在大城市，走不了，那么，那些新进入大城市的人，人生地不熟的，为什么也要去大城市呢？如果你说，那是因为他们不了解大城市的问题，那么，在大城市读书毕业的大学生，有足够的时间体会大城市的“艰难”，为什么他们毕业后还是在大城市找工作呢？

长期以来，在中国社会各界始终存在一种认识上的误区，认为中国已经出现了大城市人口过密的问题。事实上，虽然伴随着经济的高速增长，中国的城市人口也在高速增长，但如果将中国放在国际比较的视野里去看，那么，就不能简单地认为中国的城市（包括大城市）已经太大了。

首先，除了1000万人口以上的特大型城市以外，中国的一般大城市还有巨大的成长空间。著名的区域经济学家亨德森对142个国家人口超过10万的2684个城市的统计研究发现，2000年，人口达到300万以上的城市有94个，人口在100—300万的有324个，两者比率为0.29；按同样口径定义城市，2000年中国人口规模超过300万的城市有10个，人口规模在100—300万的城市有84个，两者比率为0.119。[59] 我和陈钊教授在一项研究里对2009年的中国城市数据进行了类似的计算，结

果发现，市辖区年末总人口超过300万的城市有18个，人口规模100—300万的城市有106个，两者比率也仅为0.17。[60] 亨德森还指出，中国的城市人口分布不够集中。全球总样本城市人口的空间基尼系数（表示城市间的人口规模差距）为0.5619，中国、印度、美国、印度尼西亚、巴西、俄罗斯和日本等7个人口大国中，日本的空间基尼系数最高，为0.6579；中国的空间基尼系数最低，为0.4234。[61] 另据区域经济学家藤田昌久的计算，中国城市间人口规模的差异远远低于世界上其他市场经济国家，仅和中亚的其他前计划经济国家相近。可见，总体上来说，中国存在大城市不大、大城市数量不够多的规模均等化现象。[62]

很多人认为，大城市要考虑承载力问题。有一次我在博客上谈到这个问题，有一个读者留言，他说，承载力根本就是个托词，那么多农民工不是已经在城市里待下去了吗？如果用上海的数据来看，上海2015年的整个人口规模约2500万，这是常住人口的概念，在一个地方每年待到半年以上的人口就是常住人口。在2500万常住人口中大约有1000万人没有上海户籍，占到上海市常住人口的约40%。如果大城市的承载力真的有问题的话，这么大规模的外来人口是怎么待下来的呢？

我们需要理性地问一问，若讲承载力问题，中国今天到底是东部的承载力高还是中西部的承载力高？到底是大城市的承载力高还是中小城市的承载力高？其实，中国中西部很多地方的生存条件远比东部恶劣，自然灾害也更为频繁。有些地方环境脆弱，人往地上刨点发菜，这个地方就会荒漠化。我们今天总认为大城市拥挤啊、污染啊，但是当我们把这些人放到小城市的时候，放到中西部的时候，那些地方的承载力更差。

让我们再问两个直接与承载力有关的问题。首先，城市的容纳能力有没有物理上的极限？当然有，城市的大气、土地都有自然的极限。不过，讨论城市在物理意义上的人口极限，这个问题意义不大，原因在于，在城市规模的物理极限到来之前，价格机制已经成为制约城市扩张的力量。换句话说，当城市人口增加时，会带来地价和房价的上涨，如果一个人（或企业）在这个城市生活（或生产）的好处还抵不上其成本，那么，城市就不会继续扩张。从这个意义上来说，恐怕没有一个城市的人口规模真正达到了物理上的极限。事实上，我们今天讨论的承载力根本不是这个物理意义上的问题。

接下来的问题是，如果我们讨论的是资源供给、基础设施和公共服务方面的承载力，这些承载力是不是一成不变的呢？为此，我查阅了一些估算城市的人口承载力的文献，我发现，这些文献都在不同程度上

假设了现有的资源总量是给定的（比如水），而在资源的需求方面，则假设了人的消费模式和产业结构等关键因素也是不变的。而事实是，决定承载力的供给和需求这两方面因素都是可以变化的。

在诸多影响城市人口容量的因素中，首先可以改变的是技术与管理。以水资源为例，在“水质型缺水”的城市上海，在长江河口建成了一个青草沙水库，2010年供水规模达719万立方米/天，而黄浦江总的设计供水能力为500万立方米/天。这一水库的受益人口超过1000万人，其规模占全上海市原来水供应总规模的50%以上，一举解决了城市供水的难题，而这一水库的兴建恰恰是对上海日益增长的人口规模和用水需求的一个反应。上海市政协的一个调研组认为，如果今后能加大长江新水源开发力度和治污、节水力度，未来上海淡水资源可支撑2800—3000万人口。

用电呢？以前，上海每到夏季用电高峰的时候，都不得不对工业用电进行限制，以保证民用。现在，这种现象已经不复存在了。发生了什么？上海现在的用电大量受益于西电东输工程，输电问题解决了，上海就不缺电了。

再以交通和环境为例。大城市依靠密集的地铁网络来解决出行的难题，同时可以减少汽车废气排放。曾有学者提供这样的数据：在上海，居民以轨道交通和公共交通出行的通勤人数占总人口的25%左右。在一些国际大都市，如伦敦，轨道交通占65%的客流；在纽约，轨道交通占61%的客流；在东京，轨道交通占80%的客流。另外，很多城市都有对于汽车使用的限制。比如提高牌照费、停车费、燃油税和环境税，再比如伦敦和新加坡对特定路段征收拥堵费。对于使用汽车的收费政策实施后，汽车的使用量下降，拥堵问题得到了有效的缓解。

再以产业结构为例。大城市的产业结构应以服务业为主，制造业（尤其是重工业）、农业的单位产值所耗水资源和土地使用量均大大高于服务业，因此，通过调整产业结构，将能够极大缓解城市在水和土地两方面的压力。比如在北京，虽然近30年里人口大幅度增长，但随着城市功能的转型，工业比重大幅度下降，结果是人均用水量也大幅度下降。

公共服务的总量也是可以改变的。今天，在中国的大城市感受到的公共服务压力与长期以来公共服务按户籍人口来做规划有关，也与对常住人口的增长趋势估计不足有关。而事实上，公共服务的供给是一个投资的问题，只要经济总量持续增长，公共服务的投资就可以（也应该）相应增长。

在公共服务总量短时期内不可能迅速增长的情况下，现实的做法是对外来人口获取本地公共服务设置一定的门槛。但这只是短期的权宜之计，从长期来看，只有增加供给和降低门槛才能缓解人口增长与公共服务不足之间的矛盾。否则，只要优质公共服务的获取资格仍然与户籍挂钩，就会加剧人们为了公共服务而进入大城市，并且等待户籍身份的焦虑。举例来说，当前特大城市集中了大量高校，而高校的招生名额更多分配给本地生源，这就只会加强外来人口争取大城市户籍的动机。未来，教育部直属大学应该减少所在城市地方政府的投入，增加国家投入，并相应地减少本地生源招生比例，更多体现全国人民教育机会的公平性。而作为高校所在地的政府要做的，应该是让自己成为大学生就业和创业的首选地，这最终将改善人口结构，使全体市民受益。为此，大学生落户大城市的门槛应降低，这才更有利于大城市的发展。

如果制约城市人口增长的因素都可以随着经济发展以及技术和管理的进步而不断调整，那么，城市的人口承载力就可以继续增长。从世界上其他国际大都市的状态来看，最终城市的人口规模增长速度会随着规模经济效应逐渐释放而放缓，但人口持续增长的趋势并没有发生实质性的变化。

2013年，上海市出台了《上海市主体功能区规划》，根据这个规划，“到2020年，上海全市常住人口总量预期为2650万左右”。这个规划没有再使用将人口“控制在”某个数字的表述，这才是进步，值得那些想着要动用政府力量将人口控制在某个数字之内的人们好好去想想。

2.外来人口是负担还是财富？

有一次，我乘出租车回家。司机知道了我是大学教授后，就问我对外来人口的看法，是不是外来人口太多了？我知道他问我这个问题时其实心里是有答案的，他一定是认为外来人口太多了。我反问他，你有没有想过，外来人口多并不是件坏事？他面露疑惑的神情，于是我追问了一句，你有没有想过，以后谁为你养老？

谁为大城市养老？

以上海为例，截至2011年底，全市户籍60岁及以上老年人口达347.76万，占总人口的24.5%。到2015年末，户籍60岁及以上老年人口超过430万，比例突破户籍人口总数的30%。在上海这样的城市，人口的老龄化不只是计划生育的结果，事实上，在经济不断发展的过程中，生育成本和抚养成本的上升已经成为人们不愿多生孩子的重要

原因。收入水平高伴随着老龄化和少子化，这是世界普遍趋势。而另一方面，人口的健康水平也不断提高，到2014年末，上海的人均期望寿命已经达到82.29岁。[63]

一方面，人口老龄化成为必然趋势；另一方面，一部分高收入的上海市民甚至还在向外移民，未来谁为上海人养老？出租车司机反问我，我们不是每个人都在个人账户里交养老金了吗？我向他解释，是的，你是有个养老金的个人账户，但你的养老金账户实际上只是一个记账的账户，里面的数字作为个人在退休后享受养老金水平的计算依据，而实际上，账户里的钱已经被用来支付给当下的老年人了。当今天工作的一代退休后，他们的养老将要靠那时候工作的一代。几年前，在严峻的老龄化趋势之下，上海的养老金常常入不敷出，每年需要财政大量补贴。上海市社保局的数据显示，2010年上海的养老金余额是负103.54亿元，但在2011年就变成了211.61亿元。在老龄人口越来越多的情况下，为何社保资金年度余额会由负变正？根据相关的统计数据可知，从2010年到2011年，上海市的城镇职工养老保险参保人数有一个不同寻常的增加，参保人数由542.87万人猛增为926.93万人，增长率几乎达到70%。这与上海市政府自2011年7月起实施的社保新政有关。根据2011年6月下发的《上海市人民政府关于外来从业人员参加本市城镇职工基本养老保险有关问题的通知》，原本强制缴纳的来沪就业人员综合保险变成强制缴纳的城镇职工养老保险。于是，那些本来缴纳综合保险的都变成了缴纳城镇职工养老保险，当年城镇职工养老保险缴纳增加人数为384万人，这与2010年缴纳来沪就业人员综合保险的404万人的数量大致吻合。[64]

扭转养老金入不敷出的局面当然有很多办法，比如推迟退休年龄、降低养老金的支付水平等，但是，这些办法均是全国性的政策。对于一个地区来说，更为重要的解决办法有两条，一是要提高劳动生产率，二是要使人口的年龄结构年轻化。通俗地说，就是要让未来的工作一代挣钱的能力更强，让每一个人平均能够负担的老人更多，同时，要让能够挣钱的人更多。所以，答案就出来了，在大城市人口预期寿命不断提高的情况下，必须通过城市的扩容来引入更为年轻的人口以此缓解人口老龄化趋势，才不至于让未来的老年人老无所养。在上一章我就说过，如果真的按一些僵化的想法，保持未来上海常住人口不增长的话，那么，上海很快就会遇到养老金入不敷出的问题。

其实，由于当下的养老体系还没有做到全国统筹，虽然上海的户籍人口老龄化问题非常严重，但如果将非本地户籍的常住人口计算在内，上海、北京这样一些人口流入地反而是人口年龄结构比较好的，在上海，劳动年龄人口中已经有一半是外来人口了。而在人口流出地，养

老金入不敷出的问题反而比较严重。退休年龄太低、导致养老金入不敷出的问题，已经在通过全国范围内推迟退休年龄来缓解了。而对于相对问题更为严重的人口流出地来说，要进一步缓解养老危机，那就只能是在全国范围内逐步推行养老体系的一体化，在全国水平上寻求养老金的收支平衡。

我把上面这些道理说给司机听，他说："老师啊，你解开了我藏在心里5年的疑惑，过去我太狭隘了，只想到外地人来了抢我们的工作。现在我明白了，我们要想20年以后的事，要想以后上海怎么发展，以及谁来为我们养老的问题。"

你看，很多事情，大家之所以反对，还是因为道理没有讲清楚。如果摆事实、讲道理，是可以讲得清楚的。

农民工市民化的钱哪儿来？

今天，在中国的发展过程中，有很多现实问题都与我们在区域和城乡发展上的思想不够解放有关，与土地和户籍制度的改革不能适应经济发展的趋势有关。今天人们已经达成一个共识，即要让农民致富，就要让更多的农民脱离农业进城，但这里，还有一个在哪儿进城的问题。江苏北部一个城市的文件里写到，将当地一个农民转变为城市居民，平均需要投入15—20万，包括公共和个人的投入。今后10年需要转移160多万农民进城，这样算下来需要投入2400—3200亿，这么大的投资规模，政府财力根本无法支撑。这样的困惑完全是因为人们将"城市化"狭隘地理解为"就地城市化"，如果农民可以异地城市化，并且将他们的宅基地复耕产生的建设用地指标带到建设用地产值最高的地方去，换取那里的户籍、社会保障和公共服务，那个苏北城市的困惑是不是就迎刃而解了？

不仅如此，类似上面苏北某市的市民化成本计算方式极其荒谬，农民市民化的成本被严重夸大了。据2012年由国家发改委联合各部委完成的一项城镇化调研显示，"户籍改革几乎遭遇所有市长的反对"，一时成为新闻热点。地方政府反对户籍改革的背后，是他们相信推进户籍改革并赋予农民工市民化待遇将让地方财政背上巨大的财政包袱，并且短期看没有实际的经济效益。与此同时，大量关于农民工市民化成本测算的研究，似乎也在佐证这种观点。不少研究认为，当前农民工市民化的平均成本在10—14万元之间，并以此推论中国未来10—20年将为农民工市民化耗费总额20—50万亿的公共成本。相较于我国每年13万亿元的财政收入而言，如此庞大的支出成本，令政府决策和社会舆论都为之却步。事实上，当前实施市民化政策的成本被严重高估，导致其被高估的原因是我们在认知市民化成本方面存在几个严重

误区。

一是在核算农民工市民化成本时，忽视了一个最为基本的经济学原理——公共服务是有规模经济效应的。市民化的边际成本并不是把城市的公共服务总量除以城市户籍总人口得到的平均值，因为公共服务、基础设施存在非常明显的规模经济效应，当一个城市新增一个人口的时候，这个人口占用的公共资源要远远低于既有人口所需要资金的平均数量。众所周知，在赋予农民工的市民化待遇中有相当一部分属于公共产品或准公共产品，如公共医疗、基础教育、市政建设等，这些领域均存在较强的规模效应，城市吸纳外来人口并不需要等比例地增加学校、医院等公共设施。举例来说，在一间大约容纳30名小学生的教室里，如果增加5名学生（请注意，这是接近20%的增长幅度），只需要增加一排座位，这就可以在不增加教室数量的条件下使学校的容量大大增加，但其增加的成本却远远小于原先的生均成本。

二是在核算农民工市民化成本中进行了大量重复计算，造成了成本核算的虚高。农民工市民化的成本不应以城市人均公共服务成本来核算其新增成本。因为在现行城乡二元的公共服务体制下，农民工依法享有农村基本公共服务，而市民化过程仅仅是将农民工享有的农村基本公共服务转化为城市基本公共服务，新增的成本仅为城乡人均公共服务的差额，而现有核算方法大多仅考虑了农民工市民化后在城市公共服务体系的增加项，而忽视了其放弃农村公共服务的减少项，因此导致了成本的重复核算。如2011年中国城乡初中人均财政性教育经费分别为8181元和7439元，差额仅为742元；而城乡小学人均财政性教育经费分别为6121元和5719元，差额仅为402元。这表明市民化所需负担的新增成本远小于城镇居民的人均公共服务成本，而以后者计算无疑夸大了市民化政策的成本。

三是在核算农民工市民化成本的过程中不应以总支出额来计算其成本，而应以年度新增支出流量计算。已有研究中所核算的20—50万亿的总市民化成本，大多考虑了未来若干年发生在被市民化群体上的公共成本，如不少研究将居民合作医疗保险按20年计算，中学义务教育按3年计算，低保、医疗救助和社会管理费用按44年计算，等等，核算的是一个若干年度的支出总额。事实上，这种核算是不具有政策意义的，只有核算每个财政年度的新增财政成本，才对政府决策具有参考价值。有研究按照流量核算当年新增市民化支出，每年新增支出仅为6409亿元，远低于基于按照总量支出方法核算的成本数额。[65] 而相较于13万亿的财政收入规模，每年6000多亿元的市民化成本也并非完全难以负担。

四是核算农民工市民化成本应严格区分个人成本和公共成本，不应将

个人承担部分计算在成本中。在某些成本核算中，将农民工的所有社会保障成本均计算为了市民化成本，忽视了其中相当部分甚至绝大部分是由个人承担的事实。如“五险一金”作为居民最主要的社会保障，其绝大部分是由企业和职工个人缴纳，政府补贴的份额很少，如2011年我国养老保险基金收入平均每人5951元，而财政对城市居民每人每年的基本养老补助金额仅为772元。[66] 此外，大多研究还将农民工的住房成本以建设廉租房的形式计算到了市民化成本当中，其实这也是存在很大问题的。农民工已在城市居住生活，表明其已经通过租赁的形式获得了居住条件，城市并不严格需要新建大量廉租房来满足其居住需要，如有必要仅对部分困难群体给以租房补贴即可。同时即使是原有城镇居民也没有全部享受到廉租房保障，没有道理将新市民化居民的住房成本按照新建廉租房的形式计算到市民化成本中。而满足低收入者的保障房建设，是一个城市发展中对常住居民应尽的基本义务，并不特别针对需要市民化的农民工群体，不应将其与市民化问题混为一谈。

五是核算农民工市民化成本应当核算其净成本，应当考虑市民化带来的经济收益。不少观点将农民工市民化看做城市发展的负担，过多考虑了其所需支付的成本，而相对忽视了其可能带来的潜在收益。事实上，农民工市民化对城市发展乃至城市税收的贡献都是巨大的，综合考察其成本收益，很有可能的情况是推进农民工市民化带来的是净收益而非净成本。市民化的收益至少包括以下几个方面：其一，市民化将提高整个城市的消费水平。农民工群体是近年来收入增长最快的一个群体，市民化政策将释放巨大的消费潜力，消费需求的提高又会进一步带动相关产业的投资，这无疑会为城市税收带来巨大贡献。其二，市民化有利于消除城市隔阂，降低社会治安成本。当前，城市内部户籍人口与非户籍人口之间的社会矛盾已经逐渐成为中国社会的主要矛盾，加大了社会治理成本和维稳支出成本，市民化政策有助于消除和弥合社会矛盾，从而降低城市相关支出，这也是一种现实的收益，应当被充分考虑。早在2011年前后就有估算称，中国的一年公共安全支出已经超过6000亿元，这还没有包括老百姓自己用来保护财产和人身安全的支出。难以统计的是，中国的公共安全支出中，有多少与城乡分割所引起的社会矛盾有关。不过，可以计算的是，如果一个三口之家在广州的城中村里租个一室的小房子，一个月支出350元，一年大约花4200元，如果中国的农民工以2.5亿计，全部的费用是4200×2.5/3＝3500亿元，大约是公共安全支出的一半。当然，这个计算非常粗糙，我的意思是，如果政府通过提供廉租房（或补贴租房）来促进社会和谐，可能就会减少全社会的维持安全支出，那不是比政策歧视造成社会不满，再花钱保平安更好吗？此外，市民化对城市人力资本积累、推动产业结构升级、繁荣城市活力等方面的作用也

十分巨大。总之，市民化政策有成本，但更有巨大的潜在收益，政府决策应当有综合全面的考虑。

很多人担心，大规模的农民进城不能实现，因为政府还是要为大量低收入的进城农民提供住房和社保，没有足够的钱投入到这方面。这不对。第一，很多外来人口市民化需要的资金，是外来人口本人出的，比如社会保障的钱是老百姓自己出的，不是政府出的，这个不构成政府的公共财政负担；第二，很多需要的资金，未来会通过中央转移支付来承担，我们也在建议，在中央的转移支付中，可以让欠发达地区获得的教育等补贴随着人口流动带到流入地去，所以未来资金来源不只来自本地，而是更多来自中央政府的转移支付。

我们再来看政府支出这边的问题。首先，地方政府并没有将足够的土地出让净收益用于建设廉租房。根据财政部提交2011年两会的报告，2010年国有土地使用权出让收入为29109.94亿元，其中用于廉租住房保障支出为463.62亿元，仅占1.6%，而此前财政部发布的《廉租住房保障资金管理办法》规定："从2008年1月1日起，地方各级财政部门要从土地出让净收益中按照不低于10%的比例安排用于廉租住房保障。"最近这些年，廉租房的建设量非常大，但问题又来了，廉租房的覆盖往往只针对户籍人口，那就不对了。廉租房之所以必要，是因为可用这种"公共服务"的提供来缩小城市常住人口的福利差距，如果大量城市内的低收入者是外来人口，而廉租房却仅覆盖户籍人口，那么，这种福利在本质上就不是"公共服务"，而只是特权，其结果是扩大了常住人口内部不同人群之间的福利差距。

政府的钱花在哪里，本来就应该再评估。政府搞基础设施建设有钱，而要做公共服务却说没钱了，这说不过去。实际上，政府目前在做的基础设施建设是否已经过度，是否存在低回报的问题，需要严肃地评估。"要想富，先修路"总体上是不错的，但如果基础设施建设太超前，就可能造成投资回报不高。根据我的同事施浩和黄少卿的研究，中国基础设施投资的回报已经呈现下降趋势，特别是最近这些年，中西部的基础设施投资已经过剩。[67] 另外，政府花了很多钱来补贴农业，包括补贴农民买建材建房。实际上，调研一下就知道，在一个有代表性的中西部农村，房子有三分之一（甚至更多）是空的，而且很多是新房。试问一下，如果我们相信中国最终会有75%以上的城市化率，那么，目前建的农民房其结局是什么？进一步，我们应该问一句，政府应该将钱用于补贴农民建房，还是补贴进城务工的农民在城市租房？哪一个政策方向更符合市场作为资源配置的决定性力量的原则，答案应该是显然的吧。

考虑问题要有发展的眼光，解决农民进城的资金来源，还是要靠"蛋

糕做大”，要靠城市化进程所创造的经济增长空间。在城市化进程中，资源配置效率提高了，城市规模经济有了，经济增长就有了，税收资源就会增加，在增量上就可以更多地向进城农民倾斜。其中，一个非常重要的机制是，如果允许农民将其宅基地对应的建设用地指标以市场价转让给就业所在地的城市，那么，这个用地指标本身就在城市面积扩张和经济增长的过程中产生了巨大的增值收益，可以成为农民进城的资源。重庆进行的地票交易本质上就是将农民的宅基地对应的建设用地指标作为可交易的资产，用于城市近郊的土地开发。根据可以找到的数据，在第19次地票拍卖会上，最高一笔地票的成交价已超过了每亩30万元。据测算，在重庆的城乡统筹改革中，“以位于规划区内的赖流东家为例。他家里有4亩左右承包地，砖瓦结构的房子150平方米左右，院坝1亩左右。如果他退掉所有的土地，他能够得到的补偿为：224250元。如果他打算在城里买房，还有3万元的买房补贴，加起来是254250元”。[68] 不难理解，如果允许异地进城就业的农民将宅基地对应的建设用地指标转让给其就业所在地，那么，农民获得的补偿将更高。在这件事上，中国要做的是政策突破加制度建设，而不是一味地以禁止建设用地指标异地交易来回避问题。

综上来看，现有的大多关于市民化成本的核算均存在严重高估的现象，这不利于政府对市民化政策实施进行科学决策，反而误导地方政府对推进市民化产生较大顾虑。而真实的市民化成本远没有预想的那么高。

3.城市化会遭遇耕地瓶颈吗？

实际上，当前城市化的问题是城市面积扩张太快，而不是城市人口增长太快。恰恰相反，不同的研究都说明，中国的城市化水平滞后于国际上相似发展阶段的其他国家大约10个百分点。在这种现状下，如果通过压低城市人口增长速度来控制城市化的进程，无异于南辕北辙。然而恰恰在这个问题上，社会公众甚至职业学者都充满了疑虑。为此，我不断地解释着一些问题，现在不如将这些答案写下来。

城市面积扩张不利于保护耕地吗？

仅从数据上来看，中国的城市面积扩张似乎威胁到了耕地保护。中国社科院农村所党国英等发现，1980—2005年我国经济快速发展、城市急剧扩张的时期，经济每增长1%，占用农地为2万公顷左右。而日本1965—1984年的快速发展时期，GDP每增长1%，占用农地为2500公顷左右；也即我国GDP每增长1%的占地面积是日本的8倍。[69]

这个比较本身就有问题，中国人口规模是日本的10倍，同样1%的经

济增长带来的就业增加量和土地占用量不能与日本直接比啊。

再仔细想想，不对啊。农民在农村住的是平房，而进城住的是楼房，怎么城市化越推进，占地越多呢？原来，中国农民进城之后，是难以在城市定居的，所以，进城的农民不愿意放弃他在老家的宅基地和农业用地，放弃了，也没有令人满意的补偿。但这恰恰是制度需要解决的问题。如果进城的农民能够在城市里安居乐业，如果他们能够得到合理的补偿，那么，农民进城后就可以将他们的宅基地复耕为农业用地，城市化反而有利于耕地的保护，因为城市人口密度更高，建设容积率也更高。来看数据，2008年，农村居民点占地16.53万平方公里，城镇建设用地4.06万平方公里，[70] 农村居民点面积是城镇建设用地面积的4倍！同样根据党国英等提供的数据，在城镇化率提高较快时期，英国耕地面积基本没有减少，日本还略有增加，法国耕地面积以0.324%的速率减少，但草地和森林面积有显著提高。[71]

事实上，2001—2006年耕地面积急剧减少并不是因为城市化的迅速进行，而是由于生态退耕还林。1998年遭遇华东大水，中央决定退耕，鄱阳湖、洞庭湖那些围垦的农业用地全部拆掉，内蒙古生产建设兵团开垦的田地全部退耕。由表7—1可知，2002—2005年是退耕还林规模最大的时期，此时耕地减少的面积往往小于退耕还林的面积，退耕还林才是耕地减少最主要的因素。

表7—1　1999—2011年耕地总面积与退耕还林面积

指标	农作物总播种面积（万公顷）	农作物总播种增加面积（万公顷）	退耕还林工程造林面积（万公顷）
1999	15637.3		38.1
2000	15630	−7.3	38.2
2001	15570.8	−59.2	39.9
2002	15463.6	−107.2	220.2
2003	15241.5	−222.1	333.3
2004	15355.3	113.8	356.8
2005	15548.8	193.5	220.3
2006	15215	−333.8	104.8
2007	15346.4	131.4	105.6
2008	15626.8	280.4	119
2009	15861.4	234.6	88.7
2010	16067.5	206.1	98.3
2011	16228.3	160.8	73

数据来源：中华人民共和国国家统计局网 http://www.stats.gov.cn/

有人说，宅基地复耕的成本太高了，而且复耕后的土地肥力不足，生产力低。任何国家在从农业国走向工业国的过程中，都有农民进城的问题，也都有宅基地复耕的问题，为什么到了中国却不可行呢？任何事都有成本，值得不值得做，还是要看成本收益。即使宅基地复耕后的地力在短期内难以恢复，也仍有益于将农地连成片，实现规模经营，有益于总体劳动生产率的提高。至于地力，我的农村调研经历告诉我，不用担心，宅基地复耕而来的土地并不差，反倒是大量现有的农业用地使用化肥过多，地力已经严重下降了。

有人说，如果放开土地市场，农民更多地进东部的城市，中西部更多发展农业，但东部的土地肥沃，所以，这不利于农业生产。请再次注意，即使东部城市面积扩张一倍，只要农民进城的同时能将宅基地复耕，那么，农业用地总量反而会增加。而且，即使如此，城市面积占比还只是一小部分。根据国土资源部的数据，2008年全国的4.06万平方公里城镇建设用地仅占全国陆地国土面积的0.42%，即使仅计算全国除未利用土地之外的陆地国土面积，城镇建设用地也仅占其中的0.59%。更重要的是，资源的利用方式取决于“比较优势”，如果东部的土地在发展工业和服务业上更有优势，那么，更多地在东部推进城市化，就没有什么不对。事实上，我的研究发现，在中国，平均来看，只有在距离香港和上海这样的大港口450公里的范围内，城市面积的扩张才有利于发挥城市的规模经济，提高土地的产出效率。在广

阔的中西部，城市化进程应主要以推进区域型的大都市圈为主，而中小城市则必须依赖大城市的带动才能实现更快发展。[72]

还有人说，农民不能失地，否则，就会使失地农民变成城市贫民，依中国古代的教训，农村的土地兼并必然导致社会动荡。这个问题前文也已论述过，失地是不是会导致社会动荡，要看失地的背景。在农业社会，土地是农民的命根子，失去土地就没了活路。在现代社会，就业和收入的创造主要是靠工业和服务业。关键是进城的农民要在城市生根，有就业，有社保，有公共服务，完成向市民的转变，在放弃农村土地时，还能够得到合理的补偿，或者可以用土地的使用权入股，参与农业的规模经营。这时，农村土地的“兼并”反而有利于实现农业规模经营和现代化。中国要现代化，农业现代化是必要条件。当然，要旗帜鲜明地反对强征强拆，同时，也要花同样的力气呼吁土地（或其使用权）应该成为农民的资产，可以变现、交易、入股。总之，在国家走向现代化的进程中，土地（或其使用权）应该可以为农民增加资产收入，而不只是承担社会保障功能。特别是对于已经进城并且有稳定工作的农民来说，让他们在城市获得社会保障才是现代化的出路，始终将土地视为进城务工人员的社会保障来源，这是不可能实现现代化的。

东部和大城市已经没地了吗？

很多人会说，东部的城市已经没有地了，还能够容纳得下更多的人吗？如果你也有类似的疑问，我想，那是因为你生活在城市，并不了解实际的情况。且不说在城市的常住人口中已经有约30%的非本地户籍人口，他们已经在城市里就业并居住了，也不要说在过去10多年的时间里中国城市密度下降得非常厉害，即使不增加城市面积，仅依靠提高人口密度就可以容纳下更多人口。在东部城市，包括上海，工业园的密度非常低，随着产业结构的调整，一些工业园可以转为居住用地，这也并不增加建设用地总量。退一万步讲，即使城市新增人口要占用更多的建设用地，城市周边也还有空间，对此，你只需要打开百度地图，并且启动“卫星模式”就可以看到了。

还是再用上海来举例吧，即使在这个人口最为密集的城市管辖范围内，也还有空间能够容纳更多的人口。我估计很多人都不知道，2012年上海市仍然有19.9万公顷，约1990平方公里的耕地，这些耕地还不包括林地等生态用地，其面积大约相当于上海市土地面积的三分之一。[73] 同样，你只需要打开百度地图的“卫星模式”就知道，这个数据不是假的。在全世界的国际大都市里，没有哪个会将如此多的土地用做农业用地，道理很简单，一个城市的土地应该用在最能够发挥它的价值的地方。粮食安全、耕地保护应该是国家战略，而大城市（不只

是上海）的比较优势应该是为全国人民创造第二、三产业的就业岗位和产值。也就是说，对于特大城市来说，除了必要的绿化和生态用地，有多少用地用于农业，哪里的地用于农业，是用于种粮食、种蔬菜，还是用来搞观光和生态型的农业，最终的决定因素还是市场供求。政府要做的，是将由市场决定的交给市场，把市场做不了的，由政府来做。那么，什么是市场做不了的呢？就是生态用地的供给量和布局，因为生态的价值是隐性的，难以有价格机制。当生态用地的供给和布局规划给定之后，那么，其他可以被称为经济型用地的土地中，政府再规划一下基础设施和公共设施的用地，这部分也很难用价格机制来配置资源，再剩余的土地，其用途的结构与布局就应该交给市场了。这时，有多少用地用于农业，农业用地是用来种粮食、蔬菜还是果树，则由土地带来的收益（包括农业旅游收益）和成本决定。

我在几年前的一篇文章里就算了这样一笔账，如果以每平方公里5000人计，只要将上海目前耕地中的一半（近150万亩、大约1000平方公里）转为建设用地，就可以容纳约500万人口。如果按2011年上海工业用地平均成交价格大约38万元一亩来计算，这其中可产生5700亿元土地出让收入。[74] 如果这些新增建设用地达到松江区的单位面积产出和财政税收，则这些面积每年创造的产出和财政税收将分别达到1500亿元和420亿元。[75] 即使不考虑这些土地上创造的产值和税收还将递增（这其实会大大低估土地价值），仅简单将这个数值累计10年，则这些土地出让收入和税收平均到每位新进人口，每人大约可以在城市扩容中创造20万元（≈[5700亿元＋420亿元×10]/500万人）。这些新增的资源可以大大缓解城市新增人口获取城市公共服务的财政压力。

与此同时，如果这些被吸纳的人口来自农村，他们进城后，家乡的宅基地复耕为农业用地，按2007年全国农村人均占用200平方米（0.3亩）宅基地计算，[76] 则可增加耕地150万亩，大致相当于其在上海占用的150万亩耕地，可以实现跨地区的耕地（农业用地）占补平衡。考虑到新增城市面积的人口密度可能高于5000人/平方公里，并且进城农村人口在家乡不只占有宅基地，还占用其他建设用地，这些农村人口进城后，如果复耕他们在家乡占用的建设用地，反而可使全国耕地总面积增加。这件事情实际上要借助于跨省级行政区域的耕地（农业用地）占补平衡和建设用地指标的跨地区再配置来实现。当前，在中原经济区等地区的改革中，建设用地指标的跨地区交易已经在试点。因此，在大城市的发展中，应大胆改革，敢于突破。

那么，当农民事实上已经大规模地跨省流动起来，而建设用地指标却仍然禁止跨省再配置的结果是什么呢？有些今天看起来非常不科学的

现象就出现了。大家如果到全国各地去调研，可以去看看一些沿海城市在干什么。比如说，我在大连和浙江一些沿海的城市调研，那里在大面积地填海造地。注意，当地不是没有地了，而是明明有地，却没有建设用地指标了，于是填海造地，一个相应的结果是我们国家岛屿的面积在急剧减少，这真是太可惜了，地方政府根本就没看到一些小岛未来的经济和生态价值。

然后，再来看看内地省份的一些工业园，工业园和新城遍地开花，却没有足够的企业和人口，工业园大量的土地和厂房闲置。人口净流出的农村地区大量住房出现空置，而目前的政策仍然仅允许同村内部进行宅基地交易，在人口流出地是没有同村内部的宅基地交易需求的，为什么不能允许已经事实上在城市定居的农民将自己的宅基地使用权（实际上就是建设用地的指标）带到自己常住的城市去呢？

4.拥挤的绿色城市

站在帝国大厦的楼顶，眺望第五大道尽头的楼群，听到带有明显美式中文的解说词说："我们纽约最大的特色就是移民……我们纽约人不开车……如果有人告诉你中央公园不安全，千万别信他。"解说者的语气有些微微的自豪和激动，一点儿也感觉不到这个城市有什么病。

在中国，还没有哪个城市真正达到像纽约、伦敦这样国际性大都市的级别，但"城市病"却已经成了很多人主张控制城市规模的理由。那么，城市长大了就真会"生病"吗？

挤挤更环保

对于大多数人来说，全世界很少有像纽约、伦敦和巴黎这样丰富的城市，让游客觉得待上一周都不够。世界级大都市的丰富多样，在一定程度上既是移民聚集的原因，也是移民聚集的结果。通常，人天生"喜新厌旧"，而且移民的聚集也带来了多元文化，包括多样的饮食。移民之所以聚集在大城市，当然更是因为这里有高收入和就业机会。

但大都市也会让人感觉到拥挤。人们都喜欢说城市"生病了"、"爆炸了"，却很少有人追问一句，为什么很多人还是愿意生活在大城市？拥挤的坏处（比如高房价）很容易被人感受到，但拥挤的好处却往往被忽视。

作家亦舒曾说，香港是座最便利的城市。一点儿不假。在这个全世界人口密度最高的城市，市中心的购物和餐饮高度集中，同时，地铁和

小巴士又通往城市的每个角落。在市中心的高楼大厦之间，常常有地道和空中连廊相连接，以至于下雨都不用打伞。拥挤是香港、纽约这类城市的最大特点，拥挤意味着密度高，从而修建城市基础设施的人均成本降低了，不至于花了大价钱去建造和维护却没人用。

更重要的是，依靠高人口密度来支撑的密集的地铁网是所有大城市的共性。结果，在大城市，特别是在市区，反而出门不需要开车了，因为地铁四通八达。这形成了一个非常有趣的“悖论”——人多，地铁密，反而出行更便捷了。未来，在内地，如果地铁再发达一些，班次再密集些，地铁和地面交通衔接再好些，地铁末端再修些大型的停车场，那么，首先减少私家车出行量的，可能是像北京、上海这样的大城市。这就像在纽约、东京和香港一样，人们很少开车。

人口密度高的城市反而更环保，有点儿让人难以相信，但这是事实。《纽约客》的专栏作家戴维·欧文（David Owen）在他的作品《绿色城市》（Green Metropolis）中玩了这样一个脑筋急转弯。几年前，纽约的副市长在谈到环境问题时，曾引用数据说，纽约的温室气体排放中79%来自楼宇，而美国全国的平均值是32%。他提醒人们“需要深刻地反思我们在大楼里工作的方式”。欧文反驳道，上面这个数据恰恰说明纽约是个环保的地方，因为温室气体的排放主要来自汽车尾气。纽约的大楼之所以在温室气体排放中占比如此之高，是因为相对其他地方来说，纽约人口密度高，开车少，汽车尾气少。

美国东北部的小州佛蒙特的人口只有纽约市的十三分之一，人口密度大约是每平方公里26人，而纽约市人口密度是每平方公里10000人。从收入水平上来说，佛蒙特州低于纽约州。但从人均指标看，佛蒙特的人均用电量是纽约市的4倍，人均用水和固体废弃物都更多。更说明问题的是人均汽油消费量，佛蒙特州是纽约州的3.5倍以上，如果将佛蒙特州仅与纽约市相比，那么，这个数字将提高到6倍！

即便从时间维度上来说，环境恶化也不是城市发展的结果，而是工业化经历的阶段，随着经济结构向服务业转变，环境就会变好，同时，经济发展水平却继续提升。这条路，西方发达国家经历过，中国则正在经历。上海是中国最有代表性的例子，从20年前苏州河臭不可闻，到今天，其空气质量超过华东地区绝大多数城市。这不是在鼓吹“先污染后治理”的老路，在任何发展阶段，人们都应该努力降低经济发展所带来的环境代价。但是，反过来，以环境为目标而放弃发展却是不明智的。剩下的问题是，同样的经济发展，是集中发展，还是分散发展更好？

欧文开给环保的药方是“住得小、住得近、少开车”，我附和一下。这

不是在号召大家回到贫穷，我只是在提醒反对高密度城市的人们，不能简单地批评城市带来了污染。讨论城市发展与污染的关系不是要将一个城市和它过去的状态相比，因为没人愿意回到贫穷，除了极端的环保主义者。正确的讨论方式应该是，要在人口规模和经济发展水平不变的情况下比较两种状态：是人口住得更集中有利于环保，还是居住分散更有利于环保？

欧文敏锐地看到，环保的出路是提高人口密度。在高密度的城市里，人均居住面积小，人们与生活设施和工作场所之间的距离近，快速便捷的公交系统发达，可以减少开车。这样，便可以在经济发展和生活质量提升的同时，最大限度地节能减排。在中国也一样，清华大学郑思齐的研究发现，城市人口密度平均每平方公里增加1000人，每个家庭每年出租车和公共汽车的碳排放就会分别减少0.424吨和0.837吨。[77]

也许有人会说，不行，我有密度恐惧症，楼高人多，我不开心。真的吗？人们都有密度恐惧症吗？此处，正适于做个小广告。我在几年前曾经做过一项研究，看中国人的快乐感受到哪些因素的影响，其中，除了个人和家庭特征之外，我也看了一下城市规模的影响，结果发现，还是大城市的人们生活快乐感更高哦。[78]

何为宜居城市

正如本章开头所说的那样，人们对于大城市的厌恶，集中体现在一种流行的看法上，就是认为大城市太拥挤、上班时间太长，甚至认为大城市不宜居。可是，我们要问一个问题，如果大城市真的因为这些问题不宜居了，为什么还有那么多人愿意生活在大城市，而且还有越来越多的人在迁往大城市呢？

说起宜居，人们立即会想到清洁的空气和大面积的草坪，而这些似乎都与高密度的人群无关。在英国经济学人智库（EIU）发布的2013年全球宜居城市排名中，墨尔本、维也纳和温哥华分列前三。仔细一看，澳大利亚共有4个城市进入该榜单前10名，其他3个城市依次是排名第6的阿德莱德、排名第7的悉尼和排名第9的珀斯；而加拿大有3个城市入围前10，分别为排名第3的温哥华、排名第4的多伦多和排名第5的卡尔加里。加拿大全国人口不到3500万，还不如东京圈的人口多。而澳大利亚人口2268万，还不及上海一个市。这样的宜居与整个国家人口密度低相对应，完全可以用国家人口密度和经济发展水平两个指标来代替，已经失去了比较的意义。

集聚在人口集中和密度很高的大城市中的人们会不由

> 自主地感到生活在恶劣的条件中。这是一种常见的观念：人总是数量少时才显现出魅力，而数量很多时则会表现出令人憎恶的一面。从这一观点出发，一个自然而然的逻辑便是应该通过一切手段使人口的密度减少到最低程度：一个方法是尽可能地稀疏人口，另一个方法便是把目标瞄准郊区的草坪和小城镇的安宁这种假象上。另一个逻辑则是不应该过分强调高密度人口中固有的丰富多彩的一面……

1961年，简·雅各布斯在《美国大城市的死与生》一书中写下上面这段话，她清楚地意识到自己是在“对当下城市规划和重建理论”进行抨击。很自然地，简对人口密度的歌颂引起了整个正统城市规划学界的不快，当时主流的思想是建设“花园城市”和郊区化，引领这场运动的是对大城市充满仇恨的霍华德（Ebenezer Howard）和芒福德（Lewis Mumford）。

相比之下，新加坡国立大学李光耀政策学院开展的全球主要城市的宜居指数排名要“人性化”得多。这个排名的出版物在一开始便宣称，“如果要清楚什么因素构成宜居性，那么就要首先了解什么是人性”。换言之，生活方式越是与人性一致，这样的城市才越宜居。

追求物质富足仍然是人性的首要因素，然后才是对自然环境、安全、社会和文化条件，以及公共治理的追求。根据对于人性的这一理解，新加坡国立大学的城市宜居指数分为经济活力和竞争力、环境友好和可持续性、国内安全和稳定、生活质量和多样性、好的治理和有效的领导五个大类，每个大类有3—5个分项，每个分项下又有若干指标（参见表7—2）。

表7—2　全球主要城市宜居指数排名指标

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
指标类别	经济活力和竞争力	环境友好和可持续性	国内安全和稳定	生活质量和多样性	好的治理和有效的领导
指标体系	1. 经济绩效 2. 经济开放 3. 基础设施	1. 污染 2. 自然资源的消耗 3. 环保措施	1. 犯罪率 2. 国家稳定威胁 3. 动乱	1. 医疗和保健 2. 教育 3. 住房、卫生和交通 4. 收入差距和人口负担 5. 多样性和社区凝聚力	1. 政策的制定与执行 2. 政府系统 3. 透明度与责任性 4. 腐败
理想指标量	24	30	19	38	22
实际指标量	23	15	10	24	13

资料来源：Tan Khee Giap, *et al*., "Ranking the Liveability of the World's Major Cities", *World Scientific*, 2012

在给予以上五类指标同等的重视之后，在进入排名的全球64个城市中，前10位中欧洲占了7席，新加坡和香港代表亚洲分别居于第3和第9位，另一席是并列排在第10位的奥克兰和墨尔本。悉尼和温哥华分别排到了第12和第14位。中国的“北上广”排在64个城市的中后位置，分别是第46、39和47位。

当前在中国存在的一种误解是，城市的宜居程度在下降，环境在变差，这些都是经济发展的后果。这话最多只对了一半。事实上，发展经济和宜居并不矛盾，要明白这一点，只要看看世界宜居城市排名就可以了，排在前面的没有发展中国家（或经济体）的城市。

那些当前在宜居城市排行榜靠前位置的城市不是因为一直保护着环境从而成为宜居城市的。事实是，很多今天的宜居城市（如伦敦、东京）在大约半个世纪之前也曾是污染特别严重的城市。改善环境最终还是要靠产业结构的调整，当制造业被逐渐转出，技术和管理水平进一步提升，生活方式向绿色环保转变，居民对于汽车的使用量得到控制，城市环境就改善了。

目前中国的城市大多处在城市环境恶化再改善的转折点上，单向度地回顾历史，当然就很容易得到污染是经济发展的后果的看法。问题是，接下来怎么办？是往回退，回到更好的环境吗？错，停止发展只不过是因噎废食。事实上，不仅城市环境的改善与经济持续发展有关，生活质量和多样性、好的治理和有效的领导这些方面也与经济发展水平相关。正确的路只有一条，那就是进一步发展经济，调整产业

结构，并转变生活方式。

第八章　城市社会分割之困

关键词

户籍制度　身份　消费　收入差距　社会融合

曾经我还不知，与我相似的人有千千万万

我们沿着铁轨奔跑

进入一个个名叫城市的地方

出卖青春，出卖劳动力

卖来卖去，最后发现身上仅剩一声咳嗽

一根没人要的骨头

——许立志《失眠》

许立志这个名字很普通，他注定会被忘记，而他也注定会被一些人发现，这其中包括我。

许立志是一位农民工，一位富士康的员工。他写诗，可惜的是，一位有才华的年轻诗人，被冠以“打工诗人”的同时，却在这个时代找不到出路。最终，他跳楼自尽，终结了24岁的青春年华。

在短短两年的创作生涯里，许立志的诗记载了中国一个庞大人群的生存状态，以及他们的困境。他的诗使得当代无数自诩为诗人的无病呻吟显得苍白无力。他的《失眠》这首诗正好契合了我的一项研究，在那项研究里，我想告诉读者，刚进城工作时的农民工是比留在家乡的老乡和城市居民更健康的群体，但他们在城市干的活肮脏、危险、辛苦，在他们贡献了青春和健康之后，相当多的人回到了农村。换句话说，大量农民工在城市里留下青春和健康，带走了自己。

1.农民工留下青春和健康，带走自己

劳动力流动的第一动力总是更高的收入和更好的就业，但这是相对于他们在农村的收入和工作的。由于技能相对较低，也缺乏在城市里的关系网络，进城之后，农民工从事的往往是那些更脏、更辛苦、更危险的工作。这个现象并不是中国独有，而是全世界的普遍现象。在国

际上，跨国的国际移民也一样从事相对来说“3D”的工作。这里的“3D”不是立体的意思，而是不那么浪漫的肮脏（Dirty）、辛苦（Demanding）和危险（Dangerous）的简称，在有些研究文献中，Demanding也可能被另外两个D打头的词代替——有时是Degrading（低下的），有时是Difficult（困难）。

为了能够有能力从事这五个D打头的词所刻画的工作，一般来说，不管是国际移民，还是国内移民，总是比移居目的地的居民平均来说更为健康。我们利用中国社会调查（CGSS）2010年的数据分析显示，在中国，进城打工的农民工平均来说比城市居民更健康，也比他们留在家乡的同乡更健康。在国际移民里面始终有一个现象，叫移民的“健康耗损”效应，也就是说，由于移民从事的工作相对来说比较差，所以他们必须付出更多的体力劳动，面对更恶劣甚至危险的工作环境，从而带来对于健康的消耗。随着时间的推移，移民的健康耗损比本地的原住民更为严重，于是他们起初的健康优势也就逐渐消失。

我和我的学生周小刚研究了中国移民的健康耗损问题。我们的研究发现非常有趣，请原谅我使用研究者的口头禅——“有趣”，事实上，这个“有趣”仅仅意味着我们发现了一些值得重视的事实，但这些事实并不“好玩”，相反却有些沉重。我们做的工作的第一步是将那些仍然在城市里待着的移民与本地居民进行比较，出人意料的是，我们并没有发现长期待在城市的居民出现了更严重的健康耗损。那么，难道这真的表明中国的国内移民的确没有受到更为严重的健康耗损吗？如果果真如此，那么中国出现的现象就真是与众不同，而且是伟大成就了。

研究者如果在这里止步，那就太天真了。事实的情况是，在国家统计局的调查中，2013年有56.8%的农民工从事制造业、建筑业等第二产业，[79] 而这些行业都是符合上述五个D的重体力劳动，对于农民工的健康耗损是非常严重的。但是，农民工在城市并没有完善的社会保障，国家统计局《2013年全国农民工监测调查报告》显示，农民工的工伤保险和医疗保险参保率仅分别为28.5%和17.6%。健康保障较差的另一个结果是，不少农民工生病了之后得不到及时的救治。早在2005年底，湖北省劳动和社会保障厅开展的一次为农民工免费体检的爱心活动就发现，40%左右的农民工带病上岗。我们没有查阅到更新的数据，但工伤保险和医疗保险参保率低却是个不争的事实。

于是，随着年龄的增长，大量从事建筑业和制造业的农民工在身体健康出问题的时候回到了他们的老家，而一直留在城市里的则是相对比较健康的人群。正是因为这样的“选择性”效应，才出现了前面说的那种情况，似乎留在城里的年龄大的农民工并没有表现出更严重的健康耗损效应。换句话说，这种表面上的与众不同的“成就”，其实只是一

个童话，它的现实版本是，大量农民工进城，为城市消耗了他们的青春和健康，而在他们进入中年以后，却回到了他们的家乡。这意味着，中国的城市存在着某种筛选机制，相对健康的留下了，而不健康的负担却抛还给了农村。

导致中国农村外出务工人员健康变差后更容易返乡的影响因素较多，劳动保护不健全是其中之一。农村外出务工人员的劳动合同签订率非常低，2013年与雇主或单位签订了劳动合同的农民工比例仅为41.3%。[80] 另外再以建筑工人为例，2011年清华大学等高校组织的“关注新生代农民工计划”调研结果表明，高达75.6%的建筑工人没有签订任何劳动合同，即使签订了劳动合同，亦有65.6%的人员自己并不拥有劳动合同文本。在劳动合同保护缺失的情况下，显然健康较差的农村外出务工人员更容易因难以继续在城市工作而返乡。

“新农合”（新型农村合作医疗）异地就医报销难是健康较差的农村外出务工人员更容易返乡的另一个影响因素。农村外出务工人员拥有的医疗保险大多为“新农合”保险，而“新农合”为县级统筹。在“新农合”实施之后的几年间，对于全国绝大多数地区而言，并不能实现跨县异地就医实时结报。在这种情况下，参保的农村外出务工人员如需在外县务工地就医，他需要先回户籍地“新农合”定点医疗机构办理转诊手续，然后在外县务工地医疗机构垫付医疗费，最后才能回户籍地报销。至2013年底，虽然全国多数省份已经实现了“新农合”省内异地就医实时结报，但是仍必须办理转诊手续。转诊手续及垫付医疗费的存在显著增加了异地就医的麻烦，对于健康较差的农村外出务工人员而言，选择返乡治病显然更为合理。另外，“新农合”跨省异地就医目前还不能实时结报。

农民工将青春贡献给了城市，换来的是时不时被拖欠的工资，其中一部分人带着不健康的身体回到了故乡，这些现象的本质是在城市社会中的身份歧视。

2.歧视的原则

我的一位朋友和读者刘伟伟专职从事着一个公益项目，叫“太阳花”，致力于为上海5—12岁的进城务工人员子女提供丰富多样的社区教育资源，以填补其在家庭、学校、社区教育中与普通城市孩子的教育差距。这个项目的一项日常活动就是，通过放学后和周末的学业辅导及课余活动帮助外来人口的随迁子女融入城市（参见彩图19）。在“太阳花”项目的宣传材料上，印着这样一段话：“我们认为所有的孩子都享有平等教育的机会和权利，健康地成长。这就意味着我们需要帮助那些教育和家庭环境条件较差的进城务工人员子女争取更多他们需要

的教育资源，在他们生长的社区中关心、陪伴他们更好地成长。”

一段时间以来，我估计，刘伟伟和我一样心存忧虑，因为在北京等特大城市，地方政府又开始动用公共服务歧视的办法来控制人口，特别是对外来人口随迁子女的入学采取更严格的限制，这实际上相当于增加了外来人口在当地生活的成本。

我总觉得，在中国，一些公共政策的制定，实在是太急太草率。因此我想来个“小题大做”，就以针对外来人口的公共服务歧视为例，说说公共政策制定的理性、效率和公平原则。我知道这三个原则是理想主义的，但理想的意义不在于它能够被立即实现，而在于它能像北斗星一样指明方向，让整个社会知道该往哪儿走，不要越偏越远，甚至倒退。

理性：公共服务歧视的合理与不合理

“十二五”规划中提到，对暂时不具备在城镇落户条件的农民工，要改善公共服务，加强权益保护。以流入地全日制公办中小学为主，保证农民工随迁子女平等接受义务教育，并与高中阶段教育相衔接。从这个目标出发，任何理由都不能支持地方政府通过教育权利的歧视来控制人口，这样的做法即使成功了，也只能是增加城市的失学儿童，或者是把已经达到6100万的留守儿童数字再提高。

退一步说，在转型期，由于公共服务的享受权仍然与户籍身份挂钩，同时，在公共服务供给不可能短期内快速增长的情况下，改革不能在一夜之间取消户籍与公共服务的挂钩，因此，户籍的转换或者特大城市实施的积分落户制度就必须设置门槛，形成对于一部分人的事实上的公共服务歧视。那么，这样过渡时期的“歧视”应该遵循什么原则？这就要本着理性原则，尽量将仅仅为公共服务而流动的人口识别出来。

从理论上来说，劳动力迁移主要基于两种因素。一种是纯粹的经济动机，即为了更高的收入和更好的就业机会，而另一种则主要是为了城市的公共服务和其他自然禀赋，比如环境和气候。在很多时候这两种因素在决定劳动力迁移方向的时候是混在一起的，但是其中也可能有一部分人仅仅是为了获得大城市的公共服务而迁移的。这些人来到大城市购买住房，会抬升当地的住房价格等生活成本，而生活成本的提高则会在边际上影响那些为了就业而进入城市的人的选择，从而使得经济增长受损。因此，政府可以通过一定的办法来识别出仅仅为了公共服务而迁移的人群。其中，最好的办法就是认为有就业记录和社会保障记录的人群是以就业为主要目的的迁移人群。虽然这一标准并不

完美，却是现行条件下能找到的最好指标。

相反，政府不能主观臆断，根据劳动力的职业、行业以及经营规模来决定是否城市需要某些人群。比如说，有一位在政府部门工作的朋友曾经给我发来她所在的区即将对大量外来人口“全面开展群租等五大专项整治”的消息，这一整治包括：1.群租整治；2.“六小行业”整治，包括小餐饮店、小食品经营店、小理发美容店、小旅馆、小公共浴室、小歌舞厅；3.“田间窝棚”整治；4.非法废品回收站整治；5.无证无序设摊整治。这一“整治”消息对每一类对象有精确到个位数的统计，有具体的整治指标，唯独不知道“整治”的含义是指“规范化”还是指“关闭”。小餐饮、小食品经营店、小理发美容店、小旅馆等，这些之所以能够在城市里生存下去，本身就因为城市居民需要这样的服务。如果没有相关法律依据，仅仅根据上述特征来对外来人口进行清理，结果就必然是相应的服务价格会进一步提高，最后成本是由需要这些服务的城市居民和企业来承担的。

即使以就业和社保作为积分落户的条件，对过渡时期仍然未能转为当地城镇户籍的外来常住人口，也还是要往公共服务均等化的方向前进，而加大对外来人口的公共服务歧视则与此背道而驰。再退一万步，即使在公共服务短缺的情况下，要将地方政府提供的公共服务优先提供给本地户籍的居民，至少也不能阻止市场提供私立学校和幼儿园之类的机会。

如果既要维护户籍带来的特权，又要通过行政力量来控制人口，这样的矛盾是永远得不到化解的。正如我反复说的那样，当遇到人口流动带来的公共服务需求与其供给的矛盾的时候，一方面要通过增加公共服务的供给总量来缓解矛盾，而不应该通过限制人口的流入来回避问题；另一方面，要不断地减少户籍和公共服务之间的挂钩程度。我们的城市管理者应该明白，人民出于对美好生活的向往而产生的需求，除非给社会带来了危害，否则，需求是错不到哪里去的，当供给出现短缺的时候，要多想如何去适应需求，增加供给，做“供给侧改革”。

效率：不要违背经济规律

党的十八届三中全会提到，要严格控制特大城市的人口，但是，我想有两点需要再次澄清一下。第一，即使要严格控制特大城市的人口，也并不是说特大城市的人口要减少。第二，十八届三中全会的报告中，在说严格控制特大城市人口之前，先说了市场要成为配置资源的决定性力量。而人口本身就是经济资源最为重要的构成部分，也是经济和社会发展的关键要素。换句话来说，即便控制特大城市的人口，也必须以市场的手段来进行，而不能简单粗暴地以行政力量进行干

预，更不是要违背市场力量，将控制特大城市人口理解为要减少特大城市的人口。

在总量上，未来随着中国城市化水平提高，仍然有大量的农村人口要进城。同时，即使在城市和城市之间也将经历一个人口在空间上重新配置的过程。人总是想往收入更高和就业机会更好的地方流动，这意味着，大城市和特大城市人口继续增长的趋势是不可逆转的。

当然，随着劳动生产率的提高，大城市也有一部分的产业所需要的劳动力会相应减少。比如在上海，原来有大量农业劳动力在郊区种植蔬菜，现在随着上海新建大型的农产品交易中心，并且在农业产业结构当中减少蔬菜的种植，相应的劳动力需求会大大减少。这样局部的、一些部门的劳动生产率提高带来的劳动力减少，是符合经济社会发展规律的。

但是在更多时候，政府并不知道什么样的产业是城市需要的或不需要的。给定城市的用地规划和住房供给之后，不同的劳动力和不同的产业将产生“竞租”行为，谁付的租金（价格）高，谁就留下来，不愿意付的就离开。这样的供给需求决定价格的机制是塑造城市产业结构的最优机制。即使在理论上我们可以预测，有一些并不特别受益于大城市的规模经济效应的行业可能最终将离开大城市——比如说，为大企业提供在线客服的呼叫中心——我们也仍然不知道，在什么样的时间点上这些产业该离开了。

公平：对事不对人的城市管理

价格机制虽然不是完美的，却是最公平的，因为价格对每个人都是一样的，它是“对事不对人”的。如果有人认为价格升高影响了低收入者的消费，那么，政府要做的是对收入差距本身进行调节，而不是直接去干预价格机制，再用行政性的手段来对人进行区分，让一部分人拥有特权。短缺永远是价格太低时出现供小于求的现象，如果在偏低的价格之下，由政府来规定谁有权利来消费城市的资源，这才是不公平的。换句话说，城市管理政策只能针对行为，不能针对人。

今天很多公共政策涉及我们每个人的个人利益，或者涉及地方利益。前文也已提及，根据美国政治学家罗尔斯的思想，在讨论公共政策的时候，如果要达到公正的结果，应该把每一个人放在“无知之幕”后面，不要成为利益相关者，但是这很难做到。我想我们其实可以往回退一点儿，中国有一个古老的智慧可以用，那就是“己所不欲，勿施于人”。孔老夫子这个提法更加适合中国的语境，它并没有排除在公共政策讨论里你可以有一个立场，但是你发表对公共政策的观点和主

张的时候，请注意“己所不欲，勿施于人”，不要把自己不喜欢的结果强加于别人。比如说，有些人主张农民工就地城镇化，或者不要进城，请他们不要再到特大城市来了，讲这样话的人应该问一问自己，为什么你不到小城镇或农村去呢？作为父母，如果有一个政策让你的孩子与自己分离，你怎么想？

人们不能做到“己所不欲，勿施于人”，根本上还是因为自己处在既得利益中。但是，我们要学会这样想问题：如果在你拥有既得利益时无法做到公正，那么，谁能保证在下一个公共政策的讨论中你不是既得利益格局的受损者呢？

事实上，在绝大多数情况下，公正的市场经济也是有利于效率的。中国今天面临两个方面的效率损失：第一是全局的效率——每个人都想自己，每个地方都想维护本地的利益，结果却损失了中国作为大国本应有的跨地区的资源配置效率；第二是长期的效率——百姓往往短视，政府官员的任期也短，更加强了政策的短期化。公共政策如果导致了效率损失，结果可能导致经济的竞争力下降，而这在全球化的时代是非常危险的。同时，制定公共政策如果不讲效率的话，实际上是对公共资源的浪费，是对纳税人的钱的浪费，而这种浪费对社会造成的损害可能比腐败更为严重。

有一次，好青年刘伟伟在我的微信朋友圈里留了个评论。这里，我借用一下，再合适不过：

> 很多事情的发生有它的规律，我们要做的是尊重科学和规律，而不是以我们的好恶去看待它、以我们的利益去衡量它、以我们的权力去扭曲它。

3.户籍制约了消费

阻碍劳动力自由流动的制度还不仅仅是个公平与否的判断，它还会产生对于经济发展的实际后果。由于户籍制度的制约，中国的城市化推进了生产，却没有同步推进消费。

没有一个国家像中国这样，在农业GDP已经降到全部GDP的10%之时，其农村人口仍然占大约一半，而且这个数字还没有包括已经进城打工的农村人口。也没有一个国家像中国这样有如此低的消费率，在2009年，最终消费与GDP的比率仅为48%，而扣除掉政府消费后，居民消费与GDP之比率仅为35%。无论是与发达国家相比，还是与相近发展阶段的印度和巴西比，或是与同处于储蓄率较高的亚洲文化下的日本和韩国比，中国的消费率都更低，甚至低于日本和韩国的消费率

在历史上的最低点。

中国的工业化进程支撑了大量的出口，而消费增长却相对受阻。与此同时，中国的城市化进程也受到了抑制。这两件事都与众不同，相互之间一定存在某种联系，不会只是个巧合，一定是中国有些特别之处。解开这个困惑的关键在于户籍制度，这也是个与众不同的制度。它就像一个楔子钉进了中国的市场体制，产生了一系列的经济影响。一方面，户籍制度增加了劳动力流动的成本，制约了农民工市民化的进程；另一方面，长期以来，中国农村剩余劳动力的数量不能得到充分释放，农业劳动生产率低下，农业收益比较低，这也成为农民工进城的工资要求的参照系，长期的低工资形成了出口加工制造业对于低劳动成本的依赖。

故事的另一面是，进城农民工的消费受到了户籍制度的制约。根据我和陈斌开、钟宁桦共同开展的一项研究，在2002年的数据里，一个没有所在城市户籍的外来居民与当地城市居民相比，前者的消费要低大约30%。由于农民工的数量庞大，我们大致可以测算出这一由户籍制度所导致的“消费损失”究竟有多大。算出来的结果有点儿让人吃惊，它相当于数据所在年份的家庭消费的4.2%，或者中国GDP总量的1.8%。别以为这是个小数目，中国每年GDP的增长不过10%左右，这相当于说，户籍制约的消费相当于每年GDP增长部分的五分之一。由于进城的农村劳动力在持续增长，而且户籍制度的制约始终存在，因此，其对消费的制约效应也是年复一年地在发生。后来，我们又用2007年的数据重新作了估算，结果显示移民与城镇居民的消费差异从2002年的大约30%缩小至16%—20%，与此同时，移民的总量有所增长，全国的总消费仍然受到巨大制约。 [81]

经济学理论告诉我们，人在面对风险的时候，需要储蓄以防不测，而如果社会保障健全则储蓄的动机将减弱。中国的社会保障日益健全，但农民工的状况却改善甚少。国家统计局2009年的一项数据显示，雇主为其缴纳养老保险、医疗保险、工伤保险和失业保险的农民工比例分别为5.9%、9.7%、20.7%和1.8%。不难看出，农民工社会保障的覆盖水平仍然比较低，绝大部分农民工都没有参加社会保险。而从农民工的工作性质和收入来源来看，他们签订短期合同的比率和来源于个体经营收入的比重均远远高于城市居民。

不能安居乐业的预期会制约耐用消费品的消费。如果外来务工者是几乎不能在打工城市定居的，那么，他们的行为就将是能省的就省，能租的就不买，因为耐用消费品很难带走。有人可能会说，农民工将钱寄回家了，这其中也有部分是消费。在我们的研究里，即使将汇回老家的钱全部计入消费，户籍因素仍然使移民的消费大幅度地低于城市

居民。

外来人口压缩他在居住地的消费，其中更重要的原因是，如果外来人口缺乏在工作地安居乐业的预期，那么，他就会想，如果未来有一天回到老家，自己的收入就会大幅度下降，于是，他就会为未来而增加储蓄。我们的研究显示，农民外出打工的倾向在33岁之前大致呈现出上升的趋势，之后就逐步下降了。一个外来劳动力即使当前收入水平和本地劳动力完全一样，前者未来返乡后收入就会下降，他必须为了未来而更多地储蓄。

这里，我想特别强调一下，对于外来人口的社会分割并不见得对本地居民就有好处。一方面，外来人口大量从事的是消费型服务业，如果限制外来人口，实际上就限制了本地的服务业劳动供给，结果就是服务业的价格更高，最后的成本还是由消费者来承担。同时，如果外来人口的消费受到制约，那么，他们节省的开支里有一大块就是消费型的服务业，而此类消费需求的减少最后会“外溢”到从事本地消费型服务业的本地居民那里。上海交大梁文泉的一项研究显示，外来人口汇款回家越多，他们所在城市中从事消费型服务业的本地居民工资越低。通俗来说，限制外来人口在本地安居乐业，他们就将减少消费（特别是服务消费），结果，从事服务业的本地居民受损了。[82]

农民工的数量稳定增长也会使户籍对消费的制约后果愈加突出。国家统计局的数据显示，2010年全年农民工总量为2.4亿，2014年这个数字已经上升到2.7亿。这部分居民如果没有户籍制度的制约，他们的身份应该是城市居民，而不是农村居民，所以，农民工数量的持续增长也将使加总层面的“消费损失”日益增加。

4.为什么户籍不能成为身份？

诺贝尔经济学奖得主阿玛蒂亚·森（Amartya Sen）在他的著作《身份与暴力》（Identity and Violence）里说，当社会完全依照单一的身份来划分社会群体的时候，就会使社会冲突增加。这种状况可能正在中国悄悄地发生。

在当今的中国，最为重要的身份莫过于户籍。大家都知道，被户籍制度固化的城乡分割最突出的表现就是城乡间收入差距，截至2009年，城市居民人均收入的实际增长仍然快于农村居民，城乡差距仍然在持续地扩大。只是到了最近这些年，城乡收入差距才有了微弱下降。

在传统的发展经济学理论里，发展就等于城市化和工业化。而在中国的城市化进程中，我们只是把传统的城乡二元分割放到城市内部，形

成了所谓“城市新二元社会”。大量的研究发现，城市内部本地户籍人口和外来人口之间存在着较明显的收入差距。不仅如此，不同户籍身份的人教育回报也存在差距。换句话说，同样的教育水平，有城市户籍的人获得的收入就更高。可能有人会说，这是因为看上去同样的教育水平其实是不一样的，在农村接受的教育质量更差。注意，即便如此，这种教育质量的差异仍然与户籍有关！除此之外，我和陈钊教授领导的研究团队的一系列研究还发现，在城市内部，与户籍人口相比，非户籍人口相对更不快乐，他们对于政府、社会公众和小区居民的信任度更低。[83]

我们针对上海的研究还发现，没有本地户籍的人口还出现了聚居的现象。即使不包括在远郊的居民，以及住在集体宿舍里的外来人口，研究仍然显示外来人口出现了相对聚居在一起的现象。非本地户籍家庭的居住条件明显更差，在外来人口比例较高的社区，居民对社区居住条件、安全、信任、健康及子女成长环境等方面的评价明显更低。[84] 应该警惕的是，这种居住区分割的问题如果延续下去，将使外来居民的下一代的成长环境和教育条件更差，造成贫困的代际遗传，并加剧因身份而形成的裂痕。

在上海，2014年的常住人口大约2500万，其中，没有本地户籍的人口占40%左右。在珠三角的一些城市，无本地户籍的常住人口比重已经超过50%。如果没有本地户籍的常住人口比例持续提高，同时这一群体收入比较低，更不快乐，更不信任，并且相对聚居，那么，这将给城市的社会和谐带来巨大的隐患。

要特别提一下，最近我和合作者研究了不同户籍身份的人之间的收入差距给人们的快乐感带来的影响。[85] 先给大家打个“隧道效应”的比方，比如说你开车回家，被堵在过江的隧道里边了，这时候你发现前面的车开动了，你会感到快乐还是不快乐？你会感到快乐，因为你觉得希望来了。在这个例子里，前面的车开动了，相当于收入差距拉大了，这种收入差距具有激励人努力奋斗的作用。

但是，如果隧道有两条道，边上那条道的车往前走了，而你这条道的车还不动，那你高兴还是不高兴？答案是，这取决于你能不能变道。如果你能够变道，你就高兴了，因为你同样有了将车开动的希望；但是，如果不能变道，你就不快乐了，凭什么只能让边上那条道的车往前开呢？在我们的研究里，那些与身份没有关系的不平等是增加人的快乐感的，好比你前面的车开了，你觉得也有希望了。但是，如果收入不平等跟人的户籍身份有关系就让人不快乐了，这好比边上车道的车开动了，而你却发现划分车道的是条实线——你不能变道！

那么，是不是拥有城市户籍的居民会因为处于相对优越的地位而快乐呢？如果你这样想，那么，你只看到了问题的一面。在堵车的隧道里，你所在的车道先动起来了，你可能觉得这是高兴的事，但是，如果边上那条道的人不高兴了，向你扔垃圾、吐口水，估计你也就高兴不起来了。在我们的研究中，我们发现，与户籍身份有关的收入差距同样会使那些本地城市居民不快乐，只不过影响程度小一点儿而已。

在既有的研究里面，经济学家的研究发现，在欧洲，收入不平等减少快乐，而在美国，这种效应却不强。这实际上就和美国社会不同收入阶层之间的流动性更强有关，其实，“美国梦”的道理就是说每个人都平等地拥有致富的机会。所以，当我们对中国日益扩大的收入差距表示警觉的时候，还要特别注意什么样的收入差距是特别有害的，其实是那些与身份有关的收入差距。当不同身份的人收入差距扩大的时候，那些带有不利身份的人们已经输在了起点上。

我们的研究实际上是一个中国城市居民的快乐感决定模型。如果我们去控制由于户籍身份带来的收入差距，对增加快乐感的作用有多大？有了我们的模型，我就可以告诉你答案了。如果不同户籍身份的人之间的人均收入比值下降1，其带来的快乐感的提升相当于提高家庭人均收入53.2%，按照中国城镇居民人均收入9%的年增长率来算，这一效应约等于城镇居民5年的收入增长；按照农村居民人均收入6%的年增长率来算，这一效应约等于农民7.6年的收入增长。同时，身份收入差距比值下降1所增加的快乐相当于增加人均住房面积30平方米。可见，通过缩小身份收入差距来促进社会和谐的效应非常巨大。

其实，在城市居民里，对于与户籍身份相关的收入差距，不同的人也有不同的态度。有些城里人从小就出生在城市，还有一部分是出生在农村，后来才获得城市户籍的。我们发现，那些生在农村的城市居民其实也对与户籍身份有关的收入差距表示不满，真正地由于城镇户籍而获得优越感的其实主要是从小就出生在城市里的人们。

英国社会学家斯图亚特（Frances Stewart）研究了收入差距与社会冲突的关系，她发现，学者们的研究有的认为收入差距增加了社会冲突，有的说这种关系不显著。于是，她换了一个指标，把与不同社会族群的身份有关系的收入差距拿来作为解释变量，结果发现，这种不同族群间的收入差距总是增加社会冲突的！[86] 在美国，人们最为谨慎的就是不要让肤色成为不平等的来源；在西欧的一些国家，政府正在致力于减少本国居民与外国移民之间的社会分割；在印度，长期以来阻碍社会发展的是他们的种姓制度；在中国台湾，“外省人”至今仍然是其政治和社会发展中的棘手问题。

从全球范围来看，随着全球化和城市化，人口的跨地区迁移成为一个必然趋势，是否能促进不同族群的相互融合将越来越是一个重要的问题。按照道理来说，户籍制度带来的身份差异只是制度造成的，应该容易解决，而世界上其他地区存在的族群差异往往有着更为复杂的种族的、文化的和历史的原因。但是，如果户籍造成的身份差异持续得不到化解，那么，它对于社会和谐的负面影响同样是让人警醒的。

在今天的中国，政策重点被放在了城市化上。人们总是说中国城市化的水平是远远滞后于工业化水平的，其实中国城市化的水平低就跟城乡分割和城市内部的二元社会分割有关。如果农民进了城，却没有融入城市生活，那么，这就会阻碍中国的城市化进程。如果不及早地重视城市内部的社会融合问题，那么，将对城市的和谐发展带来巨大的隐患，城市的政府和居民将用越来越多的资源去维护稳定和雇用保安。城市居民要想想，与其如此，现在就开始消解“城市新二元结构”，把维护稳定和雇用保安的资源用来做些其他增进人民幸福的事情，岂不更好？

5.大城市的收入差距

随着城市化进程的推进，越来越多的跨地区移民进入城市，相对于在老家的状态，他们可能收入更高了，但相对于既有的城市居民，移民群体中却有不少人都属于低收入者。看中国大城市的问题，要有国际视野。大城市由于其经济结构和在一个国家中作为人才聚集地的特殊性，其收入差距的水平通常也较高，这是全球普遍现象。

从中国自身来看，随着时间的推移，城市居民的收入差距正在日益扩大，而且其扩大的速度也快于农村居民的收入差距和全国总体上的收入差距。同时，由于城市人口密度较高，日益扩大的城市居民收入差距给城市的和谐发展所带来的风险不可小视。

大城市通常是一个国家发展现代服务业和高新技术产业的集聚地，而且在经济全球化的情况下，大城市的产业必须代表一个国家的竞争力。在人才充分流动的当今世界，人才的竞争趋于“白热化”，为了吸引具有国际竞争力的人才，就需要支付具有国际竞争力的报酬。换句话来说，对于高端人才，其收入将率先“与国际接轨”。

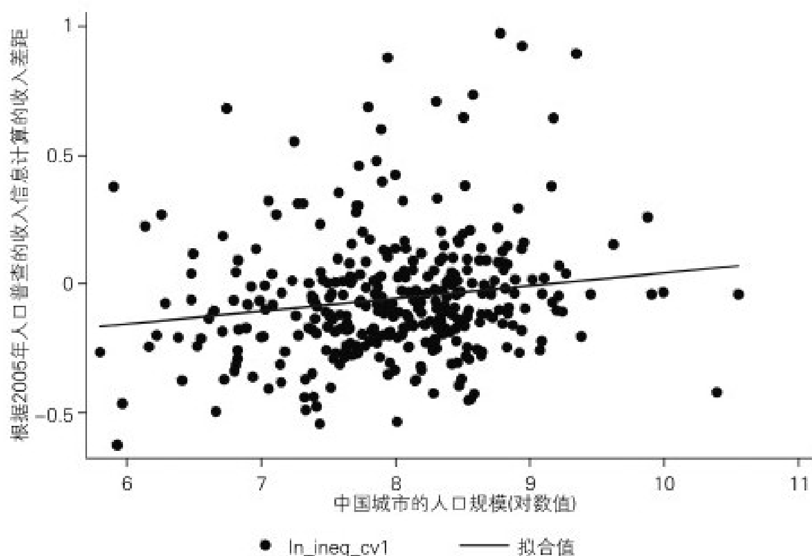
而在另一端，低技能的劳动力也往大城市集聚，这是有客观经济规律的。正如前文已经提到的，越是劳动生产率高的地方，越需要低技能劳动力在生产过程中为高技能劳动力提供服务支持；同时，高技能劳动力在日常生活中也有支付能力购买各种消费型的服务，产生大量对于低技能劳动力的需求。高技能劳动者越是在大城市集聚，越是创造

大量低技能劳动者的岗位。

服务业分为生产型服务业和生活型服务业。相对来说，较高技能的劳动者更多地集中在金融、贸易、咨询这样的生产型服务业里。在不同的城市之间，通常是更大的城市其劳动生产率和工资水平更高，那么，是不是大城市就不需要低技能劳动者呢？不是这样的。我们的数据分析显示，恰恰是因为高技能劳动者在生产和生活中带动了对于劳动者的需求，所以总体上来说，更大的城市中从事体力型服务业的劳动者比重更高。

在美国，高技能劳动者当中收入的分化更为严重，有的成了比尔·盖茨，有的则是一般白领。在同样是大学教育程度的人当中，他们从事的岗位类型差异远远大于低技能劳动力。即使同样是在金融行业，金融街投资银行的白领和银行里普通职员的收入差距也非常大。这样，在高技能劳动者集聚的大城市，高技能者之间的收入分化也将带动城市整体的收入差距。相比之下，较低教育程度的劳动者之间，他们从事的岗位多以体力劳动为主，相互之间的收入差距不大。高技能劳动者和低技能劳动者共同向大城市集聚，再加上高技能劳动者内部收入差距巨大，使得美国大城市的收入差距高于中小城市，而且与中小城市相比，大城市内部的收入差距也明显扩大得更快。

城市规模和城市内部收入差距之间的正相关关系在中国也存在。根据2005年人口普查数据的分析，总体上来说，越大城市的收入不平等程度越高（图8—1）。进一步的分析显示，中国的问题和美国还不一样，中国大城市的收入差距主要是因为吸收了大量外来人口。在教育程度方面，主要还不是因为高教育水平的人口之间的收入差距大，恰恰相反，较低教育水平的人口之间的收入差距更大。在当前中国发展阶段之下，大学生创业并不普遍，而低教育水平的人却创业活跃，这就拉开了较低教育水平的人口之间的收入差距，带动了城市总体的收入差距。



图表来源：上海财经大学刘丹博士绘制

图8—1　中国的城市规模与收入差距

随着中国国家统计局公布收入差距的基尼系数，未来，对于想实现社会和谐发展的中国城市来说，统计城市的收入差距将是一项必要的基础工作。届时，收入差距的统计范围必定覆盖所有常住人口，也必定要包括生活在特大城市的非本市户籍人口，甚至有必要包括外籍人士。这样统计出的收入差距可能会是比较高的值，政府要对此有充分的思想准备。我特别要提醒一下，仅关注本地户籍人口的收入差距是没有任何意义的，也是不符合国际惯例的。

在大城市收入差距扩大几乎成为定局的条件下，不应该简单地干预由市场力量决定的居民收入水平，对于通过政策干预来直接调控收入差距要非常谨慎。与直接干预收入相比，更长效的政策是用公共服务的均等化来缩小居民的实际福利差距，这也是国际通行的做法。这就意味着，如果未来城市要着眼于缩小常住人口的收入差距，那么，公共服务的均等化也势必以常住人口为对象。如果仍然仅将政策目标限于户籍人口，那么，在户籍人口内部缩小收入和公共服务差距的政策却可能带来户籍人口与外来人口之间更大的差距。这种与户籍相关的收入差距和公共服务差距具有“起点不公平”的性质，反而不利于增进社会和谐。

现实的情况下，外来人口相对聚集的地方恰恰是公共服务资源与人口数量矛盾相对更大的郊区。以上海为例，一项统计显示，现在上海50.4%的“80后”外来人员分布在近郊区，30.9%分布在远郊区，两者合计81.3%，仅18.7%分布在中心城区；在行政区划上，这些人群又主要分布在浦东、松江和闵行这三个区，三区合计占49.7%，接近一半。[87] 随着上海市中心人口向城郊迁移，以及外来常住人口也更多集中于城郊地区，公共服务布局与人口布局不匹配的矛盾将越来越突出，应尽早得到政策关注。

在大城市，如果均等化政策以常住人口为目标，那么，教育资源的空间分布不均匀问题将更为突出。以上海市的普通中学情况为例，数据显示，在2011年，无论是看常住人口的人均普通中学数量，还是看人均教职员工数或人均教师数，上海市各区（县）的中学发展非常不平衡，人均指标排名前两位的静安区和黄浦区是排名后两位的松江区和青浦区的2—3倍。公共服务覆盖常住人口是大势所趋，2015年底的中央经济工作会议也明确提出，公共服务要覆盖常住人口。如果不认清这个大势，不尽早对教育的空间布局调整采取前瞻性的政策，等到未来有更多外来常住人口要在本地获取中小学教育的时候，城郊教育资源供给不足问题势必突出，不利于居民享受相对平等的教育资源获取权。

6.文化的融合将日益重要

城市发展一方面需要移民，但是移民的确会带来很多相应的问题。移民带来互补性和多样性，这对经济社会发展是好事，尤其是文化领域，文化和民族多样性有益于产生重大的思想。特大城市的真正挑战在于，不同的人，习惯、文化、宗教都不一样，如果移民的融合做得不好，多样性就可能转化为冲突。如果移民是经济社会发展所必需的，那么，促进移民在人口流入地的融合就是必需的。未来，在公共服务逐步削弱直至消除户籍歧视之后，社会意义上的融合将变得越来越重要。对于一个长期以来缺乏劳动力自由流动，且地域文化非常强的大国来说，社会心理上的排外将是一个值得引起重视的问题。那么，中国各地是不是存在社会心理意义上的排外现象呢？我们不妨从方言的角度来管窥一下文化融合的问题。

方言能力对人的影响是农业社会快速现代化进程中的困惑。在农业社会，人们可能世世代代居住在一个小地方，不同地方的人交流甚少，虽然文字是统一的，但方言却各不相同。尤其是在南方，山多水多，加上古代从北方迁入的移民，便形成了更为复杂的方言。哪怕相邻的两个县，都可能说着完全不同的话，甚至相距不远的两个村，口音都有差异。

在现代社会，工业和服务业取代农业成为经济支柱后，人和土地的关系日益松散，大规模、长距离的人口流动随之出现，不同口音的人们生活在同一个城市早已成了一种普遍现象。

按理说，汉语有统一的文字，而且普通话已经成了绝大多数中国人通用的交流语言，这时，一个外来移民不会本地方言，不应该成为影响工作和收入的问题。可是，如果在某个城市中问周围的人："你觉得说本地方言有用吗？"恐怕不少人都会毫不犹豫地回答："有用。"

在上海，我家附近理发店里的理发师来自苏北，但说着流利的上海话。停车场的看车人、家里曾经请过的钟点工都学会说上海话了。甚至有一个同事和我说，他太太是做银行理财的，但不会说本地方言，结果本地客户还是更愿意找本地人提供服务。

人口正进行大量流动的现代中国，会说本地方言真的重要吗？

最近，我和哈佛大学弗里曼（Richard Freeman）、复旦大学陈钊、中央财经大学陈斌开一起做了一项有关方言的研究。这项研究使用了2005年人口1%抽样调查数据，并根据语言学家的定义将中国划分为七大汉语方言区。

这项研究发现，在一个城市中，相对于来自同样方言区的外来人口，那些来自不同方言区的外来人口更难进入本地收入更高的行业和职业，特别是需要更高语言交流能力的服务业。而且，这种效应主要出现在与普通话差别比较大的几个方言区，包括吴语区、粤语区和闽语区。其中，"本地方言回报"特别高的又是以上海为代表的吴语区。

既然我们在之前的研究里已经发现了方言的回报，那方言为什么会产生回报就成了一个需要探究的问题。本地方言的回报可能来自两个渠道：一是使用本地方言本身带来的经济价值，这可能是因为方言能够传达某种特殊的信息；另一个产生方言回报的机制是文化和身份认同，外来人口如果会说本地方言，可以传递出与本地居民有相同（或相似）文化和身份认同的信号，从而增进信任，在劳动力市场上获得额外回报。

本地方言能力是否能够提高劳动者的收入呢？如果答案是肯定的，那么这是因为方言能力的确增强了经济信息的交流，还是因为方言成了一种有关身份的信号发送机制呢？在中国的大背景下，由于普通话是绝大多数人共同使用的交流语言，因此，本地方言能力主要起的不是交流经济信息的功能。即使一部分本地居民不会说普通话，只要外来居民能够听得懂本地方言，就不影响信息交流。

于是，我们的研究团队专门做了一项针对“上海话的回报”的案例研究。[88] 为了运用实证研究的方法来考察方言能力的作用，2012年，我们建立了一支由复旦大学95位学生组成的研究团队，在上海进行了针对外来务工人员的问卷调查。调研覆盖上海有代表性的七个区，包括宝山、普陀、浦东、黄浦、闵行、嘉定和闸北。2011年的数据显示，这七个区的人口占上海总人口数的59.3%，而外来人口占上海总外来人口的62.1%。在问卷中，我们询问被访者是否听得懂上海话以及是否能说上海话，同时，我们也收集了有关外来劳动力就业和收入的信息。

数据分析的结果显示，谙熟上海话的确是有回报的。具体来说，我们发现，掌握上海话可以提高外来人口进入销售行业的概率，而这一结果主要是因为一部分外来人口有选择地学习了本地方言。

上海话的能力中，听说之间的能力差异对收入的影响完全不同。我们发现，听上海话能力对不同行业外来人口的小时收入没有影响。然而，会说上海话则显著提高了他们在建筑业、制造业和销售业的小时收入。其中，说上海话的能力能够提高在建筑业和制造业中的小时收入，是因为这样的人更可能自己做“老板”。

无论是在建筑业和制造业中做老板，还是在销售业中工作，都更需要与人打交道，说上海话的能力产生的作用是显露劳动者的身份，显得在身份和文化上与本地居民更相似，从而提高本地居民的信任感。

在上海这样的移民城市，移民融入得越好，本地方言的能力越不应该成为人们身份的符号和相互信任的障碍。相反，如果在制度和文化上移民融入得不好，移民的流动性强，本地人与移民之间打交道的不确定性增强，反而会使方言能力成为判断移民融入程度的信号。

对比一下其他的国际大都市，就知道中国的特大城市还有多远的路要走。截至2008年，36%的纽约人是在美国之外出生的，48%的纽约人在家里使用除了英语以外的其他语言。另外，2011年英国的人口普查显示，在伦敦的常住人口中，出生在英国以外的居民占37%，外籍居民占24%。而在伦敦的常住人口中，白种英国人比例从2001年的58%减少到45%，不到一半。

随着移民（包括国外移民）比重不断提高，语言本身就可能成为一个开放的系统，不断地发生变化。在20世纪的前半叶，上海曾经吸引着来自全球和全国的淘金者，上海话也曾经受到苏州话、宁波话和英语的共同影响。未来，多种语言（包括外语）在上海融合的情形完全可能再现，甚至上海式英语可能会夹杂进普通话和上海话的词汇，而这

恰恰是上海这座移民城市充满活力的体现。

我们的研究从方言入手，特别是以上海作为案例，角度虽小，却想由此引出关于大国大城的文化融合这一大问题。随着中国的经济规模逐步成为全球第一，中国的一线城市都将成为“全球城市”。无论是在国际上与其他城市的竞争，还是在国内一线城市之间的竞争，本质上都是人才的竞争，而随着制度上的不断市场化，最后，人才的竞争将成为文化的竞争，如果没有全球城市应有的包容而多元的文化，全球城市的竞争力也将无从谈起。全球城市的定位决定了中国一线城市的人口将由本地人、中国其他地方的新市民和全球优秀人才共同构成，而这样的城市文化也必须由传统的本地文化、中国其他地方的文化、国际上所有国家的优秀文化共同构成。

移民带来互补性和多样性，这对经济社会发展是好事，尤其是文化和科技领域，文化和民族多样性有益于产生重大的思想。特大城市的真正挑战在于，如果移民的融合做得不好，多样性就可能转化为冲突。如果移民是经济社会发展所必需的，那么，促进移民在人口流入地的融合就是必需的。在西欧，问题不是出现在移民本身，问题是有移民、缺融合。中国今天的特大城市如何去应对大量增长的国内和国际移民所带来的各方面影响，促进社会融合，这应该立即提上议事日程，不能再拖了。

面对全球化的大时代，地域的文化虽然也要珍惜，但决不应该固守。

第九章　向“城市病”宣战

关键词

城市病　交通拥堵　环境污染　贫民窟　治理

在一个国家形成合理高效的城市体系的过程中，人口和经济活动向大城市集聚的程度取决于由集聚带来的收益和成本。经济集聚的收益主要是劳动生产率的提高，从而带来更高的收入、更多的就业机会；而经济集聚发展的成本则主要是指在大城市更高的生产要素价格（地价、房价和相应更高的工资水平），以及产品运往其他地区的运输成本。在城市研究者和政策制定者中，对于发展大城市的忧虑还包括备受责难的“城市病”，主要体现在拥挤、污染和犯罪三个方面，并且也常常认为需要通过控制城市规模来避免“城市病”。

中国的城市（特别是大城市）正出现交通拥堵、环境污染等“城市病”，流行的观点认为这是人口数量增长所致。表面看是这样的，现在城市人口的确越来越多，污染和拥堵也越来越严重，从纵向时间维度来看，这两件事有某种相关性，人们常常会觉得这两者之间存在因果关系。如果我们采取区域间横向比较的视角，人口多的大城市确实面临更严重的污染和拥堵问题。所以，不管是纵向比较，还是横向比较，很多人都轻易地下了结论：人口数量多是导致“城市病”的原因。但事实却并不一定如此，让我们来看看发达国家走过的历程。

20世纪四五十年代是发达国家环境恶化的时期，洛杉矶发生了光化学烟雾事件，伦敦发生了大量燃烧煤导致的烟雾事件，但是现在洛杉矶和伦敦的环境已非昔日可比。他们环境改善是因为人口减少了吗？很多人说西方国家出现了“逆城市化”，但事实却并非如此。根据美国几个大城市人口的变化，在1970年代以后，有相当一部分城市——包括纽约、克里夫兰、底特律——人口数量是下降的，而波士顿、芝加哥、旧金山，从来没有出现过人口下降。波士顿很快恢复了人口增长，纽约人口到2000年超过了1970年。人口数量真正下降的是底特律，而底特律人口下降的主要原因是产业结构调整、汽车产业的衰落和搬迁。西方国家的特大城市发展并没有停止人口增长，相反，他们的人口仍然在继续增长。

看来，我们有必要较个真，把“城市病”的产生原因及治理方法梳理一下。

1.应对城市病的国际经验

伦敦和洛杉矶的严重污染事件发生在半个多世纪以前，后来西方国家城市人口越来越多，环境却改善了。换句话说，人口因素即使是导致环境恶化的原因之一，较其他原因来讲，也肯定是一个非常不重要的原因。如果人口因素重要的话，当国外的大城市人口增长，污染应当加剧才对。

从美国的情况来看，大城市的人口持续增长，但它们的交通拥堵问题也没有出现严重恶化。从美国全国以及几个有代表性的城市（芝加哥、洛杉矶、纽约）上下班单程交通小于25分钟的职工比重来看，这个比重越高，说明这个城市交通情况越好。如果把美国大城市和全美比较，大城市的确有大量人口的上班时间超过25分钟；但是到了距离中央商务区（CBD）10英里的区域后，上下班单程时间小于25分钟的人迅速上升；到距离CBD 20英里的时候，这些特大城市交通状况和全美平均值相差不多（参见图9—1）。[89]

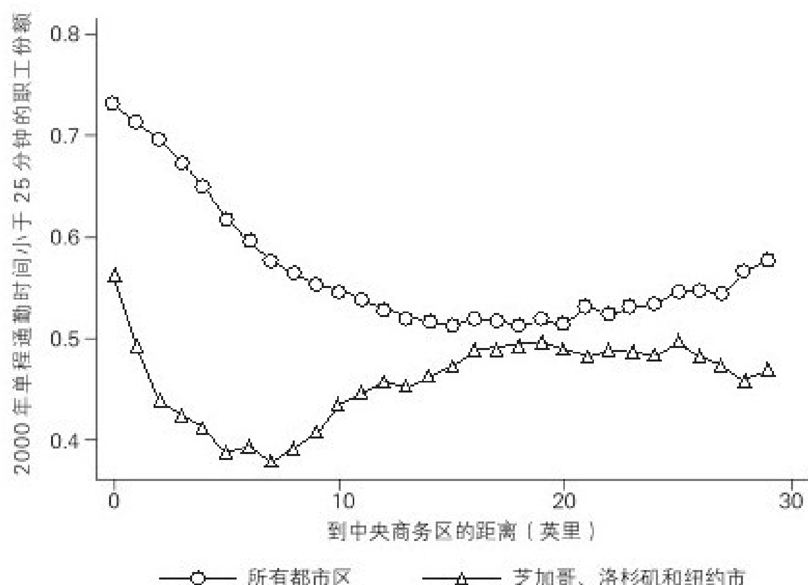


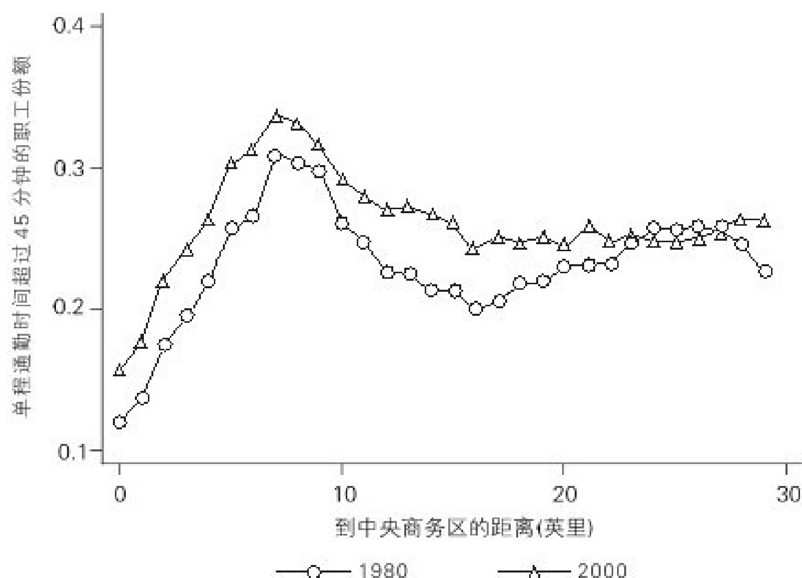
图9—1　美国都市区的拥堵状况比较

当美国大量人口流入特大城市时，居住在特大城市离CBD大概10—20英里的地区，交通状况并没有比居住在小城市变得更恶化。这里有一个重要原因，美国的城市在人口搬迁到郊区的同时，就业有一个分散化过程，工作岗位是跟人口居住一起流出的，这样人们的通勤距离就没有变长。

在中国城市，往往是城市扩张的同时出现了越来越严重的职住分离，结果加剧了拥堵，但这和人口增长还不是一回事。大量人口从市中心搬迁，既有人们出于改善居住的需要，也有城市规划在市中心大量兴建写字楼，挤出住宅空间的原因。结果人住到城郊了，但大量就业岗位和公共服务（尤其是教育）却在市中心，这样，通勤的距离就被拉长了。

从1980年到2000年，美国特大城市（主要指芝加哥、洛杉矶、纽约）的人口在增加，虽然交通有恶化，但是幅度并不是特别大，上班单程通勤时间超过45分钟的人口比例仅上升了2—3个百分点（参见图9—2）。

事实上，只要治理得当，人口多或者人口密度大，并不一定就会出现更严重的拥堵问题。比如在东京，80%以上的人出行靠地铁，地面交通并不拥堵。在香港，路很窄，车却开得很快，为什么呢？因为大量的老百姓不开车了，转而乘地铁。老百姓不开车，再加上它的主干道路是全封闭的，人走空中连廊或地下通道，地面的车速就快了，反而不堵了。也就是说，不能简单地认为人多了就会导致交通拥挤。人多了，可以再多建地铁；而且，利用规模经济，人口密度高反而有利于城市投资地铁、地下通道等基础设施。与此同时，可以把市中心的停车费提高，或者直接像新加坡和伦敦那样征收开车进市中心的拥堵费，减少开车，鼓励乘地铁，既节能环保，又可以保通畅。



注：样本包括芝加哥、洛杉矶和纽约市

图9—2　美国特大城市1980和2000年通勤状况的比较

西方国家大城市环境的改善首先是因为清洁的服务业取代了污染较重的制造业，而在后工业化的城市，当汽车尾气成为主要排放源的时候，汽车技术的改进变得越来越重要了。在1975年至1980年代末这些年间，小汽车每加仑汽油的运输距离从13英里增长到25英里左右。同期，轻型卡车每加仑汽油的运输距离从12英里增长到18英里左右。技术的改进使得汽车排放的下降幅度非常明显，1970—2003年间，使用不同的衡量指标，汽车尾气排放大约下降了40%—70%。尤其是PM2.5，以1990年为基准，在其后十几年的时间里，PM2.5的排放下降了60%。[90] 这就可以解释，为什么西方国家在人口增长过程中，环境反而是改善的，而恰恰是环境改善的过程，让城市的宜居程度得以提高，人口持续增长。

对于城市空气质量的改善，绿化是重要的，却不是最重要的，过度追求绿化甚至有可能得不偿失。在对“花园城市”的追求中，如果增加绿地的同时降低了人口密度，那么，其结果就是出现巴西首都巴西利亚的窘况。这个被一些城市规划学家称为“灾难”的城市看上去很漂亮，却因人口密度低而需要市民花费大量时间从一个地方到另一个地方，结果是增加了拥堵和汽车尾气的排放。中国大量在建的新城仍然在追求低密度，上述前车之鉴不得不重提一下。

其实，人口密度的增加并不一定同比例减少绿地面积。一方面，高层建筑具有较高的容积率，在增加人口密度的同时并不减少绿地；另一方面，立体的或垂直的绿化可以在不增加绿化“占地面积”的情况下提高绿化的“覆盖面积”，这已经成为新加坡和日本等发达国家正在出现的趋势，而在中国的特大城市还没有得到足够的推广。

反过来说，人口密度的增加却可以使人们住得离工作和生活设施都比较近，人们更有效地利用公共交通，甚至用自行车和步行取代开车，反而有利于减少交通压力和汽车的尾气排放。《经济学人》杂志在2012年6月16—22日那期的一篇文章中，给出了基于世界银行研究的一组数据，说明人口密度高的城市人均交通出行碳排放较低。比如说，巴塞罗那和亚特兰大人口差不多，后者的面积是前者的26倍，但结果是，后者的人均交通排放量远远超过前者。

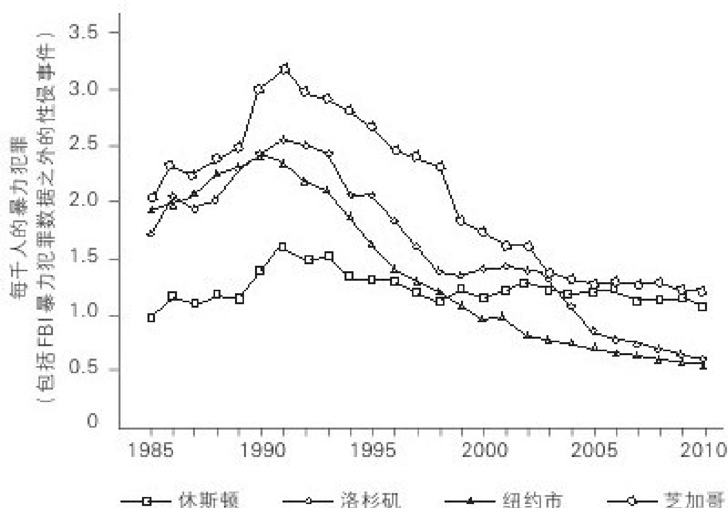
法国诗人波德莱尔用“恶之花”来形容巴黎，我看，用它来刻画城市的犯罪正合适。人们通常会以为，城市人口增多后，犯罪率也会上升，这也有点儿道理，因为从理论上来说，犯罪本身也有“规模经济”，人口密度高了，犯罪也就容易了。

事实上，犯罪总是可以治理的，城市规模只是影响犯罪的一个不太重要的因素。虽然大城市因人口密度高而使犯罪变得容易，但同时，大城市防范和治理犯罪也有“规模经济”。比如说，街头安装的摄像头，在同样的人口规模下，人口密度高了，每个摄像头能管的人多了，安装摄像头对治理犯罪的作用就更大了。

拉丁美洲的经验也可以参照。很多人认为，拉丁美洲的犯罪率高是因为这些国家有些特殊性。其实不然，最新的研究发现，影响拉美国家犯罪率的主要就是三个因素：不平等、出警状况和监禁率。换句话说，犯罪是一个公共管理问题，如果运用合适的政策缩小不平等，加强打击力度，犯罪就可以得到有效治理。在一些拉美城市，正是因为实施了这样的政策，犯罪得到了有效的控制。

用控制人口的方式来控制犯罪是非常愚蠢的。表面上看起来，好像在城市里犯罪的人越来越多是外来人口，这在很大程度上只是因为城市里的移民越来越多了，如果算比率，恐怕不能说移民的犯罪率天然更高。即便移民真的犯罪率更高，移民群体中年轻男性多[91] 也会导致这个群体犯罪率升高，而这个不是移民本身的问题，因此，不能用控制人口规模的方式来控制犯罪。恰恰相反，控制城市人口规模的政策（比如户籍制度）可能会同时加剧由身份差异带来的不平等问题。外来移民不能平等地分享经济发展的成果，反而会增加犯罪的可能性。

从美国的趋势来看，1970年代和1980年代犯罪率有所上升，但自1990年代早期以来，城市的暴力犯罪率有了大幅度下降，大城市犯罪率的下降尤其明显。其中，纽约的犯罪率大约下降了60%左右（参见图9—3）。这再次说明，犯罪主要是个治理问题，而不是城市人口多少的问题。



数据来源：FBI《统一犯罪报告》（*Uniform Crime Reports*）；芝加哥警察局。

转引自“America's safer streets”, *Economist*, Aug 25th 2012

图9—3　美国大城市的犯罪率

美国城市的犯罪率下降有很多原因。其中，一个非常重要的原因就是社会融合。美国的社会融合程度改善得非常明显，原来市中心那些低收入黑人聚居的社区，现在已经有白人渗透进去。在犯罪行为学里有一个非常重要的现象，就是人与人之间相互影响。当社会环境不安全时，犯罪率会陡然上升，而当社会变得安全时，大家都不带枪，犯罪率就会急剧下降。

2.治理“城市病”：宜疏不宜堵

总的来说，“城市病”是个可以通过技术与管理加以改善的问题。我们目前在城市建设的时候，一直有一个思想上的大误区，总是把“城市病”理解为是人多导致的：人口增多，对公共服务、基础设施的需求增长，供给相对短缺。比如说，在特大城市乘地铁时觉得很拥挤。公共服务、基础设施的短缺是供给和需求共同作用的结果，当面临地铁

拥挤的状况时，是应该减少人口还是造更多的地铁？人们的习惯性思维总是控制人口，而事实上可以通过增加地铁的建设来改善拥挤状况。尽管上海和北京现已跻身全世界地铁长度最长的城市之列，但如果从未来的发展角度来讲，上海和北京还需要建更多的地铁，地铁的密度还明显落后于世界上主要的国际大都市。如果有一天，特大城市中心城区可以实现任一地点500米范围内必有地铁站，地铁出行比例达到80%以上，即使政府官员和企业高管也乘地铁上班，那么，可以想像，那时的地面交通将不会再拥堵。而这就是纽约、东京、香港已经实现的景象。

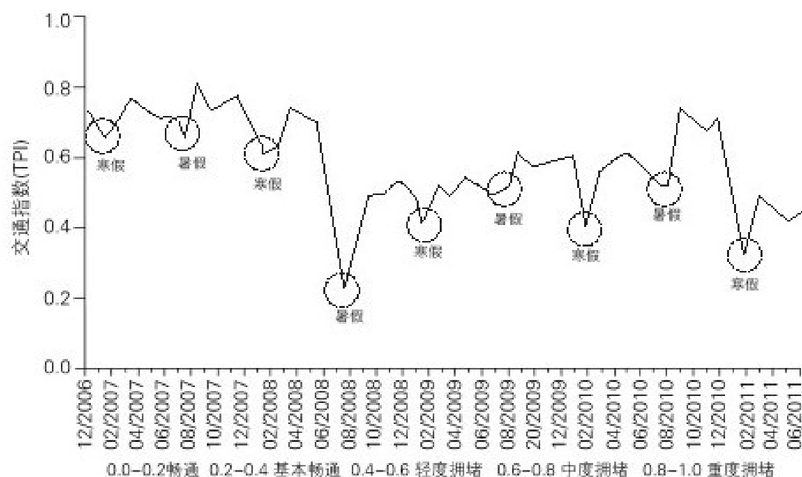
上海经常引用数据说地铁“出现大客流”，而且大客流的数据一直在刷新纪录。事实上，乘地铁人次逐渐增加，是因为地铁线路在逐渐增加。随着地铁线路不断增加，运能不断提高，上海地铁大客流一定是越来越多的。而恰恰是因为在特大城市乘地铁的人口多，才成为建地铁比较有规模经济效益的前提。在香港，地铁大客流甚至成了地铁临近物业盈利的有利条件。在发达国家，有些地铁运营到凌晨一两点，班次之间的间隔普遍是一两分钟。东京的地铁可以做到按时间表运行，万一出现地铁事故，导致上班迟到，上班族可以凭借地铁公司出具的证明而免于处罚。与此相比，中国的特大城市还有很大的空间可以提升。

更为突出的问题出现在公共服务上。人们总是抱怨学校太拥挤，医院太拥挤。中国的特大城市进入后工业化阶段之后，有竞争力的产业之一就应该是医疗、教育。因此当面临医疗和教育资源短缺时，恰恰应该引入各种资本，增加医院和学校的供给。随着人口流动的限制最终会放松，未来特大城市迟早要实现不同人群间公共服务的均等化，这也是中央促进外来人口融入城市的精神所指。现在特大城市的高中数量规划，是根据本地户籍的孩子数量规划的。如果这一点不改变的话，等到未来公共服务逐渐均等化，户籍制度逐渐被淡化的时候，特大城市有一天将面临严重的高中供给不足的问题，等到那时候再去考虑高中的数量问题，可能已经太晚了。

为什么今天会出现基础设施和公共服务的短缺？一个非常重要的原因是，特大城市的基础设施、公共服务的供给，是根据历史上预测出来的人口增长来决定的，而历史预测大大低估了实际的人口增长。比如说，20世纪末的规划认为到2020年上海人口是1800万，事实上现在已经远远突破了这个数字。前面说过，中国是全世界人口最多的国家，中国最大的城市上海也将逐渐成为全球最大的城市。如果不适应这一人口增长趋势来增加基础设施和公共服务的供给，只会使得未来的“城市病”更为严重。

居住、就业和公共服务的空间失衡问题，也是导致今天出现“城市病”非常重要的原因。中国的基础设施、公共服务主要靠地方财政支持，包括学校和医院，特别是基础教育。特大城市传统的优质教育资源集中在市中心，而基础教育的主要来源是区级财政，同时，国家又规定教育财政支出要占GDP的4%，这导致大量教育资源好的中小学集中在经济总量较大的老城区里。与此同时，人口在逐渐往郊区扩散，一方面外来人口也在往郊区集中，同时，上海中心城区的人口也在往外搬。而优质教育却集中在城市中心，这就导致两者之间产生矛盾。大量优质中小学在市中心，人们在往郊区搬，这就会导致越来越多的家长开车接送小孩上学。

我和清华大学的郑思齐、孙聪最近研究了北京的情况，将中心城区和其他相对比较外围的地区相比较，发现72%的重点初中分布在西城区、东城区、海淀区，而东城区和西城区的人口份额都在下降。每到寒暑假，北京的交通拥堵状况就会大幅改善（参见图9—4），这跟居住地和公共服务之间的距离有关系，因为家长们需要开车接送小孩上学。有不少家长告诉我们，他们开车送小孩的距离都在10公里左右。根据我们的估计，在控制其他因素以后，仅仅由于寒暑假导致的交通拥堵状况的缓解就有20%—30%。拥堵状况得到明显缓解的原因是，交通拥堵的增长随着交通需求的增长呈现非线性，所以，在原本非常拥堵的情况下，寒暑假假期对整个北京交通拥堵的缓解是巨大的。同时，因为开车要排放尾气，在高度拥堵的状况下，车速放慢，排放会加剧。因此，拥堵得到缓解，环境的污染就会大大改善。根据估计，仅学校放假这一项就可以减少每立方米20微克PM10的浓度，相当于样本期间PM10均值的16%。



资料来源：孙聪绘制

图9—4　寒暑假期间北京交通拥堵明显改善

无论是在北京还是上海，在人口疏散的思维方式之下，中心主城区的人口大幅度下降，但工作岗位仍然集中在市中心，于是带来了严重的“职住分离”现象。比较2000年和2010年人口普查的数据可以看到，上海中心城区的街镇人口数量大幅度减少了20%，在往外围疏散。与此同时，大量人口乘地铁从郊区（他们居住的地方）往市中心通勤（参见彩图20、21）。也就是说，通勤需求不是简单的人口多的问题，而是在城市发展过程中，大量的就业在市中心，而人的居住却在往外围分散，这就产生了就业点和居住点分离的“职住分离”问题，对于乘地铁的市民，这产生拥挤，而对于开车的居民，则加剧了拥堵。

出现居住郊区化，有以下几个推动力。第一，也是最为合理的，是人们改善居住的愿望。市中心的住宅区太过狭窄，上海市中心曾出现过一平方公里10万人的社区。现在富裕了，就搬家到郊区，价格便宜而且房子大。第二个推动力是市中心的更新改造。市中心的各个区几乎都想拆掉低矮的旧房子，建档次更高的商务楼。即使仍然造房子，也喜欢造高档的大房子。现在上海市中心的老房子、旧房子、小房子所剩无几，大量都是商务楼，而且住宅的容积率是受政府管制的。这意味着市中心很难容纳低收入阶层和刚毕业的大学生，因为房价贵，房型比较大。这样，大量市民就被“挤出”到郊区了，连带的结果就是通勤距离拉长。

政府兴建的廉租房分布在哪里？也往往远离市中心。生活型服务业的工作人员大量是外地来沪务工人员，但是上海廉租房申请以本地户籍为条件，政策仅覆盖到上海户籍居民，而能够享受廉租房的上海居民并不是这个城市里收入最低的。这样一来，一方面居住在郊区廉租房的人通勤距离增加，因为大量廉租房是在比较远的地方；另一方面，那些不能享受廉租房的群体怎么解决住房问题？答案是群租。对这部分群体来讲，群租能降低居住成本，离上班地点近。可是现在政策打击群租，这时人们就要住更大的房子，居住成本随之上升，这些成本最终都将转嫁到消费者身上，他会向他服务的对象索取更高的工资。换句话说，转个弯，打击群租的成本将由服务业的消费者承担。

特大城市的拥堵与建筑、道路的规划也不无关系。世界上有不少城市都有建筑的限高政策，原因往往是为了保护中心城区古建筑。这样的城市市中心建筑供给将非常有限，结果是有限的市中心空间让位于企业（仍然是“竞租”的机制起作用），居民则大量搬迁到市郊，导致长途通勤。

城市道路规划也很有讲究。前文我已经说到，中国特大城市的道路往往是大马路多，小马路少，路网密度低。相比之下，北京路网低于上海；在上海，浦东新区低于浦西。而中国在建的新城，则几乎无一例外地采取了大马路的形式。从直觉上来说，很多人会相信大马路的模式有利于缓解道路拥挤，实际上并非如此，小马路密集的模式一方面可以像毛细血管一样分流主干道路的车流；另一方面，大量的小马路路边可以有足够的人流，从而发展起沿街的商业，这样既增加城市生活的便利度，又可以缩短居民生活的半径，减少开车出行的需求，城市拥堵反而可以得到缓解。

让我们把中国的大城市（特别是北京）和上面说的城市规划与建设目标对照一下：大马路、地铁出行比例不高、职住分离、公共服务（特别是优质教育）集中在市中心、旧城改造过程中的人口疏散、中心城区建筑限高，这几个因素北京占齐了，上海也只差中心城区限高了，但上海有容积率管制。这些导致城市拥堵，并增加汽车尾气排放的原因与城市人口规模没有直接的联系，更值得城市的规划者们有所作为。

最后，给北京拥堵开个偏方吧：把那些机关大院的围墙拆了，让那些围墙内的小路都可以通车。想想都知道，北京的拥堵可以因此大幅度得到缓解，而且，沿街的服务业可以做活，路边的房产还能够增值。当然，也会有一些其他的伴生问题，比如安全性。这些，可以再想其他办法应对，比如小路的限速措施——我们有足够的国际经验可以参考。

面对“城市病”，我们能做什么？如果总结一下的话，第一，应该尊重需求，增加供给。政府的政策应该要科学规划人口，多渠道增加公共服务和基础设施的供给，而不是限制需求。以城市交通为例，在技术层面，城市的轨道交通建设水平还非常低，特大城市可以借鉴巴黎的经验，兴建若干只停大站并且与其他公共交通连接便利的快速大容量的轨道交通线。第二，调整产业结构，鼓励环境友好型的生活方式。第三，技术更新和管理创新，这包括了新能源采用，以及监管、税收手段的使用。第四，职住平衡，将一部分就业疏散到郊区——不是所有服务业都需要集中在市中心。与此同时，随着产业结构的调整，未来市中心的人口可能从下降转为上升，所以从政府政策的角度考虑，中心城区范围内应该提供一定的廉租房，或者保留一些相对老而小的住房，甚至增加新建的中小户型，这样反而有助于劳动者的居住地接近就业地，缓解城市的通行压力。最后，要进行财政改革。当前中国特大城市的公共服务分布太集中于市中心，这与特大城市的财政体制有关系。在城市化和城市规模扩张的过程中，中央用于基本公共服务的财政转移支付需要更加倾向于人口流入地，以使公共服务的供给能够与吸纳人口数量相适应。同时，在一个城市内部，要实现中心城区和郊区之间的公共服务均等化，郊区要增加中小学供给，改善教育质量，缓解由于居住和公共服务的空间布局不匹配而造成的拥堵。

技术革新和管理改善能够不断地拓展城市的承载力，对比国际上的成功经验，中国城市发展的空间还非常大。如果忽略城市规模对于提升劳动生产率和创造就业的积极作用，以为控制城市人口规模就能够缓解城市病，就只会在城市经济增长与社会和谐方面走向双输的局面。

从古代的治水到现代城市的“治病”，“堵”从来都不是出路。

3.集聚有利于污染减排

近年来，中国城市环境污染的问题着实让人揪心。很多人又把这一问题和城市人多联系起来，事实上，正如我前面已经说的那样，从国际经验来看，城市人口增长和环境的恶化并没有必然的联系。

大城市的环境保护在很大程度上依赖于产业结构的变化，大城市的产业结构更多以服务业为主，相比工业城市更有利于减少污染排放。同样的产业结构之下，高密度、高容积率的发展模式有利于在同样产出下使用较少的能源和固定投入，例如，在同样的工业园里，集中了更多工厂，或者在同样的写字楼里，集中了更多服务型企业，这样高密度的模式更有利于提高资源利用效率，减少碳排放。

有一天，我心血来潮，模仿上海作家金宇澄的《繁花》，也写了一

段“繁花体”的“集聚与减排”：

> 晚上，从延中绿地路过。汽车，霓虹灯，从眼前呼啸而过。小陆爸爸说：“上海老大呃，一天用多少电？”小陆说：“老多呃。”小陆爸爸不响。小陆说：“上海拆成两个，好哇？”小陆爸爸不响。小陆说：“两个小上海的用电，会不会比一个大上海少？”小陆爸爸说：“会更加多。”小陆不响。小陆拉起爸爸的手，爸爸的手厚而粗糙。爸爸年轻时住在巨鹿路金陵西路，刚刚经过的。小陆爸爸不响。

这段“繁花体”的道理，是我发表在《世界经济》的论文“集聚与减排”中讲的。[92] 如果你相信集聚有利于经济增长，同时相信集聚有利于在排污和治污中发挥规模效应，那么，经济向大城市的集聚，反而有利于在总体上降低单位GDP的污染物排放。其中，特别重要的是基础设施的集约利用和清洁的服务业的发展。

对于一个发展中国家来说，减排的目标主要是单位产出的污染物排放。之所以将减排目标设为单位GDP的排放，是因为环保不能以生活质量下降为代价。环保的根本目标还是提高生活质量，如果牺牲了由经济发展带来的生活质量改善，这就事与愿违了。早在2005年的“十一五”规划中，中国政府就已经提出单位GDP二氧化碳的减排目标。2009年又提出，2020年的单位GDP二氧化碳排放比2005年下降40%—45%。当年12月7日开幕的哥本哈根会议上，中国政府单方面重申了这一目标。2011年3月通过的“十二五”规划要求单位GDP能源消耗降低16%，单位GDP二氧化碳排放下降17%。

城市发展中的产业结构变化也有利于单位GDP的减排。服务业是相对较少耗能的产业，经济发展水平越高，服务业比重越高，而服务业又更多集中在大城市。因此，经济活动和人口的集中程度提高，就能通过提高服务业的比重而降低单位GDP的排污量。欧美的很多城市经历过环境污染再到改善的过程，其中的关键就是城市功能在日渐变化。

不仅是服务业的发展如此，从总体上来说，制造业向大城市周围集中也有利于总体上减少污染排放以及治理污染。污染物的排放本身就是有规模经济的，无论是兴建工业园时的固体废弃物，还是在生产过程中使用的能源、运输设备和机器，甚至道路的照明，只要是在企业之间可以共享、分摊或提高利用率的，都能够通过生产活动的空间集聚而降低单位GDP的污染。

国务院发布的《全国主体功能区规划》中有一句聪明的话：“相对于

小规模、分散式布局，经济的集中布局和人口的集中居住将大大有利于污染治理水平的提高。”生产如果相对集中，可以减少环境监管的成本，不至于想管都难管到。其他手段的治理也是一样道理，污染物在排放之前做净化处理，都需要一定的设备，不管是垃圾的回收利用，还是污水处理，用一套设备，提高利用率，总是比每家企业都独自建一个更节省成本。

为了实现单位GDP减排目标，政府动用了限额、罚款等行政规制手段，一些地方甚至通过控制工业发展速度来减排，除此之外却缺乏有效促进工业减排的政策工具。更严重的是，政府没有充分地意识到，一些正在实施的其他经济政策可能与减排目标是相悖的。在国务院于《全国主体功能区规划》中指出经济和人口的集中有利于治理污染的同时，城市和区域发展政策却与之背道而驰。

自1980年代以来，政府一直主张发展小城镇。1998年10月党的十五届三中全会提出“发展小城镇，是带动农村经济和社会发展的一个大战略”。中共中央、国务院在此基础上于2000年6月发出了《关于促进小城镇健康发展的若干意见》，各地方政府通过“撤乡建镇”、“县改市”、“地改市”等政策手段不断推进小城镇建设。

更重要的是，自2000年以来，中央政府提出了一系列平衡区域经济发展的政策。平衡区域经济发展的战略以财政向欠发达地区倾斜、产业向中西部地区转移作为政策导向，也构成使经济活动在区域间离散化的力量。现在，已经事实上形成了每个县都有工业园的局面。

在各种平衡政策中，最为重要的手段就是建设用地的指标分配制度。1986年《土地管理法》制定以来，各级行政区的城市建设用地指标由上一级政府批准的土地利用规划决定。1999年4月国务院批准的《1997—2010年全国土地利用总体规划纲要》基于保护耕地的原则规定了1997—2000年和2000—2010年全国新增建设用地的上限，并明确要求统筹各区域用地，限制东部沿海经济发达地区的城市建设用地面积扩大。2004年，全国开展了一场治理整顿开发区的运动，当年，开发区的数量下降了70%。但与此同时，欠发达地区却相对得到了照顾，其在开发区企业中所占的份额有非常明显的增加。

在缺乏发展工业的地理和自然条件的地方，政府的招商引资政策往往招来的是污染。近年来，随着沿海地区纷纷提高企业落地的环境标准，一些污染和能耗较高的企业只有转战中西部，从而把污染也带到了中西部。不幸的是，欠发达的地区往往离沿海较远，这同时也意味着这些地区在河流的上游，污染物顺流而下，危害的是全流域的环境。

中国的发展政策不能再相互打架了。一方面要保护环境，一方面要发展经济，还要平衡发展。如果几个目标都要，那么，唯一的可能性就是进行生产和人口的集中，至少，不要通过人为的政策来进行经济活动的疏散和产业搬迁，否则，得到的是均匀发展，却未必有利于“平衡”，也不利于环境保护。集聚有利于增加生产，也有利于减少排放，产出在分母上，污染在分子上，集聚的结果就是单位GDP的排放下降。剩下的问题是平衡，正如我在前面说过的，平衡发展应着眼于人均意义上的均等化，不应该是把企业和污染搬到地理和自然条件欠佳的地方，而是应该鼓励人迁移到地理和自然条件较好的城市去。

不仅是服务业的集聚有利于单位GDP的减排，从总体上来说，制造业向大城市周围集中也有利于总体上减少污染排放以及治理污染。根据我们近期的研究，在中国，一个省内的城市之间工业产值规模或二产就业规模差距越大，表明该省的经济和就业的集聚程度越高，相应的，该省每单位GDP的工业污染（COD）排放就越低（参见图9—5）。因此，集聚的发展模式也更有利于完成中国政府向国际社会承诺的减排目标，降低单位GDP的排放。相反，如果盲目地将企业搬迁到经济欠发达地区，或者给予中小城市相对更多的建设用地使用指标，引导工业的分散发展，反而会加重总体上的环境代价。

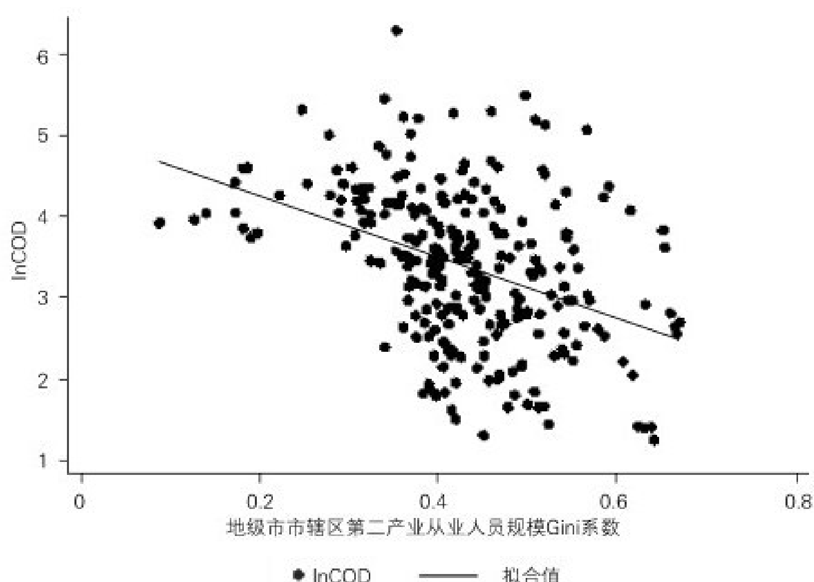


图9—5　工业污染排放强度与城市间第二产业从业人员规模差距的关系

4.贫民窟是“非典型性城市病”

在拉美和东南亚等国出现的城市贫民窟现象被很多人作为反对城市扩张的另一个“城市病”。对此，需要作特别谨慎的分析。城市贫民窟现象并不是一个典型的“城市病”，在东亚国家和地区，城市化的进程非常成功地避免了贫民窟的出现。因此，在讨论这一问题时，不应简单地认为贫民窟现象是城市化的必然结果，而应该仔细地思考，如何在中国避免城市化带来严重的贫民窟问题。在政策上，政府不应该看到一部分国家出现了大面积贫民窟，就认为需要通过限制城市人口来防止贫民窟的出现，而应该向那些没有出现大面积贫民窟的国家和地区学习如何减少城市化进程中的这一问题。

不能认为自由移民是造成贫民窟现象的原因，相反，如果用歧视性的政策来加大农村居民的进城成本，反而会使问题更严重。一方面，即使存在歧视性政策，农村居民只要觉得城市生活比家乡更好，他仍然会进城；另一方面，如果进城后不能有平等的就业机会、社会保障和公共服务，则一部分移民更容易变成城市贫民。因此，避免城市出现贫民窟问题的关键是要通过城市发展源源不断地为进城农民创造就业机会，并且为其提供适度的公共服务和社会保障。

对于部分国家出现的贫民窟现象，要作有针对性的分析。城市经济是否可以持续增长，从而为农村移民创造就业是非常重要的问题，一些拉美国家经济增长乏力，制约了低收入阶层提高收入的机会。而在印度这样经济增长较快的国家，城市经济高度偏向现代服务业和信息技术产业，为低技能者创造的就业机会有限。

每个国家出现贫民窟都有其特定的原因。我在2014—2015年间作为首席专家领导了一个国际研究小组，开展了中国和印度的城市化进程比较研究，团队中专门有印度学者研究印度的土地和住房问题。研究发现，在印度，不同邦的城市化水平和居住在贫民窟的人口比率几乎没有关系，这再一次说明，贫民窟并不是城市化的必然结果。印度学者认为，贫民窟本质上反映的是住房需求大大超过住房供给的“住房短缺”现象。

印度的土地制度也存在漏洞，间接地“鼓励”了贫民窟的存在。根据印度的法律，一个家庭可以拥有一定数量的土地作为空置土地（数额取决于城市规模），超过的土地将被有关机构征用。但这一立法也规定了一些例外，其中之一是，如果土地面向经济弱势群体，被用来提供非正式的住房，那么，空置土地上限的规定就可以豁免。这事实上就鼓励了土地所有者去发展贫民窟形态的住房。

关于印度的研究告诉我们，在思考这些公共政策问题时，我们不能不假思索地认为在部分国家或地区出现的现象是规律，或者是必然的。相反，如何通过学习世界范围内的最佳实践来实现良性的城市发展才是政策制定者需要考虑的。相比于印度，中国城市的土地是国有的，这在根本上可以允许中国城市政府作出更好的规划，以及向低收入居住区提供基本而必要的公共服务，来防止大面积贫民窟的出现。

贫民窟是可以避免的，而低收入者聚居区却很难避免。在根本上说，任何国家的城市都有一定程度上的高收入者和低收入者在居住区上的分割现象，只是程度有所不同。但低收入者聚居区的出现并不是判断一个城市的发展是否成功的标准。因此，公共政策应着眼于促进低收入者的就业，并为其提供适度均等的公共服务，避免其因公共服务的不足而陷于绝对的贫困化。其中，教育的适度均等化对于低收入者分享经济发展的机会特别重要，特别是要尽力减少因为不同收入阶层的居住区分割而导致低收入群体无法获得起码的教育。如果低收入者能够获得足够的就业机会，在居住上不出现大规模的连成片的低收入者聚居区，而且他们的子女借助于教育能够获得提高收入和自我发展的机会，那么，城市在一定程度上的收入分化和居民区分割就不会固化，不会对城市发展构成实质性危害。

5.城市管控：对人，还是对行为？

流行的看法是，中国的特大城市太大了，需要控制人口。我在前面已经讲过，如果去看一下数据，再把中国的特大城市和其他国家特大城市（或都市圈）作个比较，就知道，仅从人口规模或人口密度来批评中国特大城市太大是没什么道理的。

说过的不再重复。这里只讲一件事，退一万步，城市规模如果真的需要控制了，有什么理由？如何控制？

我常说，中国的很多事之所以分歧太多，就是因为最基本的原理被忘记了。在城市规模的决定这一问题上，一家企业或一个人进入某个城市与否，本应该是在市场机制之下，让大家权衡利弊来决定的。控制城市规模的政策本质上是政府对市场的干预，经济学里为政府干预提供理论基础的主要就是“外部性”。于是，我问自己，控制人口规模是不是因为人口进入大城市产生了负外部性？

人口进入大城市即使产生负外部性，也主要是因为人们的消费行为而不是因为人口数量。比如说买车，一个人买车考虑的是他付出的价格和他消费车得到的效用之间的比较。他开车时会遇到拥堵，这其中产生的时间成本、心理成本、经济成本（比如额外的油费）都是要考虑

的。但是，他不会在买车时考虑他开车上路时给其他人带来的时间、心理和经济成本。这就是一种负外部性，其结果是车的人均保有量可能过多，加剧了交通拥堵。这时，控制用车和买车是有道理的。世界各国（地区）都会采取一些控车政策，比如新加坡和伦敦征收进入市中心的拥堵费，中国香港地区和一些欧洲国家增加汽油税，上海进行车牌拍卖，等等。

上面以买车为例讲的控制政策都是基于价格机制的，而且是针对行为的，不是针对人的。换句话说，对于造成负外部性的行为，可以征税，汽油税、拥堵税、车牌税都可以。但是，政府不能说，同样一件事，张三能做，李四不能做。比如说买房，政府如果要控制房价，打击炒房，可以对拥有多套住房的人多征税，但不能说对同一个国家的公民，本地人能买，外地人不能买。限制买房，在其他国家只会针对“外国人”，不会针对“外地人”。限制外国人买房、就业是个政治问题，是要保护本国国民。而在中国的特大城市，对外地人实施更严格的住房限购，哪怕他其实已经是本地的常住人口，只是没有本地户籍，这样的政策实在是没道理。

再以群租为例。群租现象有时的确伴随着一些负外部性，比如环境卫生问题、社区安全问题。但是，需要区分的是，在群租现象里，人均居住面积多少仅仅影响到居住者本身，不会影响到其他人。因此，政府或者社区的管理应该管的是环境卫生、消防安全，以及是不是动了房屋结构造成安全隐患等，如果出现这些行为，可以罚款。甚至，对于有恶习但屡教不改的租户，社区可以要求房东清退租户。但是，如果仅仅因为是群租（人均居住面积小），就人为规定人均居住面积，既无道理，也很难实施。即使可以实施，其居住成本就会上升，最终转嫁到他们的雇主和最终消费者身上。

那么，如果仅看人口规模这个指标，是否会有一些与人口数量相关的负外部性？我再次强调，很多看上去与人口数量有关的问题，其实只是某种特定行为的结果，与人口数量关系并不大。比如说，车的消费量造成的拥堵和污染问题就不是与人口数量绝对相关的，东京、香港和纽约都是人口数量庞大、人口密度极高的城市，但人们却并不常开车。

城市环境也主要受经济发展水平和产业结构的影响，和人多少并没有什么关系。让我们来做这样一个思想实验：如果有两个城市，各自100万人口，现在，我们将这两个城市之间的空地全部拿掉，两个城市连在一起了，这个城市的污染会增加吗？反过来问也一样，如果我们将一个200万人口的城市拆成两个，环境会变好，能耗会下降吗？如果把200万的城市拆成两个，并且还要维持原来的生活和生产方

式，结果必然是拉长通勤距离，或者一些经济活动因为通勤距离（成本）提高而消失，但这样，原来的生活水平可能就必须下降了。

其实，若真有什么与人口规模有关的外部性，它反而是正的。也就是说，仅从人口规模的扩张来说，其产生的外部性是让全体城市居民普遍受益的。我在前面多次提到，现代经济学研究中有一个非常重要的概念，叫“人力资本外部性”。受高等教育者在大城市能够找到专业化的工作机会，还能够在与周围专业人才的交往中分享到更多的信息和知识。低技能者去大城市工作，也能够获得“人力资本外部性”。正基于此，很多城市都对高技能者实施了各类人才计划，其原因就在于仅仅依靠市场机制还不足以吸引到足够多的人才，需要政府支持来克服“外部性”问题。

我想，道理应该说明白了。如果城市存在问题，应该用征税的方式改变价格，这样的政策对每个人都是一样的，这才能做到公平。同时，城市的房价和其他生活成本能够自然地起到限制人口进入的作用。如果不尊重城市发展的规律，采取人为的政策来限制城市规模，那么，在我们以为限制人的流动可以缓解“城市病”的时候，这种在一个国家里区分人的政策，只会造成巨大的不公平。最终，限制人口的政策也将危害城市自身的发展，特别是劳动生产率的持续提升。

结语为了公共利益

现在，可以为本书作一个总结了。也许我说的一些道理在很多人看来太过理想，不过，理想的意义并不是立即实现它。理想的意义在于指明一个方向，引导社会经济发展的方向。如果用经济学的话来说，理想状态就是一个参照系，一个国家的发展将逐步向这个目标靠近。而且，我在这本书里讲的一些目标是在发达国家已经实现的，中国正在向发达国家迈进，没有理由说那些理想中的目标遥不可及。

对于中国这样的大国来说，一个理想的发展战略是找到某种机制，追求全体社会成员的公共利益，而这一公共利益是全局的和长期的，往往与局部的和短期的利益有一定的矛盾。中国当前政治、经济、社会全面发展所面临的深刻挑战即在于，人们对于大国发展要达到的目标缺乏共识，局部和短期的利益损害了全局和长期的利益。

标准的经济学教科书是不讨论我在这本书里说的这些事的。即使在区域经济学这门学科里，劳动力在一个国家内的自由流动也是不言自明的事。相比之下，在最近的经济学研究里，讨论比较多的是，如果一国政府运用“基于地方的政策”（place-based policy）是不是可以有效地帮助欠发达地区实现发展。但是在中国，讨论的问题就不同，因为我们的起点是一个存在大量政府干预政策的状态。尤其是，中国的地方政府最大化本地利益，缺乏彼此之间的协调，国家利益被忽视，这极大地影响了中国发展的道路和可持续性。

当前中国社会存在的很多问题都有其深刻的政治经济学逻辑。在这里，我将再次系统而简明地分析当前中国公共利益受损的局面，在本书最后这一点儿有限的篇幅内，我将涉及中国一系列重大的现实问题，包括：中央——地方关系，利率、土地、户籍等生产要素市场改革，城市化和区域经济发展中的效率与平衡，劳动收入占国民收入之比持续下降，经济结构的扭曲与形成机制，经济的潜在风险和持续增长动力。基于这里的逻辑，我将在最后提出，以生产要素市场改革为切入点，促进生产要素流动和城乡、区域间再配置，实现经济增长与社会和谐双赢的改革思路。

公共利益为什么会受损？

当前的中国处在工业化、城市化和全球化的大浪潮中，其面临的理想发展模式远远比农业时代来得复杂。

在农业为主的时代，经济的关键生产要素是土地，而土地是分散分布

并且不可流动的，因此，人口也随之分散分布。这时，中国作为一个大国的主要目标就是国家统一，以实现休养生息，发展生产。

而在工业化的时代，城市（特别是大城市）的发展支撑了大规模而专业化的工业和服务业生产，经济的发展具有在地理上高度集聚于少数都市圈的特征。这其中的经济学规律就是集中生产所能够享受的分摊固定投入（如基础设施）的规模经济效应、更大规模的生产伴随的专业化效应，以及人与人之间的学习（知识溢出）效应。

经济全球化和后工业化时代的来临加剧了经济集聚的趋势。一方面，国际贸易使得大港口及周边地区具有明显的贸易成本优势；另一方面，服务业（特别是知识和信息密集型的现代服务业）更需要面对面的交流，使得人们在城市里相互提供服务和分享知识变得更为重要。全球范围内出现的趋势是，由于现代化的通讯手段并没有取代面对面交流，大量服务业里的消费是必须面对面完成的，因此，服务业仍然在向大城市集聚，从而带来相关的人口和产业同步集聚。

经济发展对于空间集聚的要求越来越高，而地方政府却追求本地经济规模和税收规模的最大化。区域间“平衡发展”的目标被简单地理解成了各个地区在经济总量意义上的均匀分布，相应的，区域发展的政策被认为应通过行政手段来促进产业转移，并且在财政转移支付、建设用地指标分配等方面倾向于地理条件处于劣势的欠发达地区。

对于地区间规模意义上“均匀发展”的过度追求，使得生产要素的市场化改革困难重重，经济结构的扭曲日益严重。在金融市场上，利率曾经长期被严重低估，经济高速增长的时期，利率却没有适当地上调，在通胀较高的时期，实际利率甚至是负的。低利率鼓励了投资，导致了使用资本较多的工业比重相对服务业比重过高、重工业在工业中所占比重过高、经济发展推动就业增长和城市人口增长的能力不足，而这些结构扭曲现象在欠发达地区更为明显。生产结构的资本密集化又进一步抑制了劳动收入在国民收入中占比的提高，由于大量普通家庭严重依赖于劳动收入来支撑消费，劳动收入占比下降又抑制了消费的提升。低利率还刺激了房贷，助推了房价，相应地抑制了居民消费的增长。同时，低估的利率实际上形成了对于能够大量获得银行贷款的国有企业和地方政府的补贴，而由此造成的低效率也是在欠发达地区更为严重。

土地市场的行政性配置也导致大量低效率和社会矛盾。在“均匀发展”的政策导向下，大量的建设用地指标被分配给了欠发达地区。而欠发达地区由于缺乏发展工业的地理优势，大量的建设用地指标被低效率利用，低地价甚至零地价的现象非常普遍。每一个县都有自己的

开发区，很多地方都在脱离实际人口增长趋势地建设新城。在中西部，城市面积扩张速度远远超过城市非农业人口的增长速度，每单位面积的城市建成区创造的产值远远低于东部地区，而且差距在持续扩大。由于欠发达地区的工业用地价格不高，因此，在征用农业用地时补偿农民不足的矛盾也更为突出。

在上述认识误区和政策扭曲之下，当前中国出现了越来越明显的局部利益、短期利益与公共利益之间的矛盾。每一个地方都追求自己的局部利益和短期利益，发达地区居民担心本地居民的公共服务被摊薄，不愿意让非本地户籍的常住人口获得本地户籍，忽视了在城市经济发展中外来人口所作的贡献和公共服务总量增长的可能性。欠发达地区则需要为本地居民提供就业岗位和公共服务，因此，各地都强调以工业强省，并大力争取来自中央的项目投资、转移支付和用地指标倾斜。而在生产上，中国经济却出现了与现代经济集聚发展相悖的离散化趋势，地区之间的重复建设和市场分割现象严重，专业化程度甚至有所下降，一个市场经济国家理应出现的市场一体化和区域间分工协作阻碍重重。

严重扭曲的生产要素配置还最终使得城乡和区域间人均意义上的“平衡发展”难以实现。最近10多年来，东部地区的建设用地供给被更为严格地管制，造成土地和住房价格快速上升，住房价格带动生活成本全面上扬，在边际上形成了对于劳动力流入的阻碍，这又进一步带动劳动工资上涨，造成劳动力短缺的假象。于是，东部地区日益提升的生产成本对产业形成了筛选机制，一些所谓“落后产能”被淘汰，企业在低利率的条件下用资本替代劳动。一部分劳动密集型的企业并未如人所愿地迁往中西部，而是迁往了生产成本更低并具有港口优势的其他发展中国家。而这些，都发生在中国仍然有接近一半的居民居住在农村的当下，为时过早。

谨防中国经济的欧洲化

在全球化时代，经济发展建立在国家间竞争的基础上，而本质上，国家间竞争其实就是以少数大都市为核心的都市圈的竞争。从发展中国家追赶发达国家的历程来看，有两个因素对于国家的竞争力特别重要，一个是技术创新能力，另一个是市场规模。前者必须依赖教育和培训，不断提高劳动者的素质。而较大的市场规模则可以分摊创新的固定投入，降低产品的单位成本，使企业成功进入国际市场。在普通消费品（如数码产品）上，市场规模可以借助国际贸易来拓展，但对于发展某些战略性产业（如航空航天产业、高铁及大飞机产业）和国际可贸易性较差的产业（如文化产业），则国内市场的规模效应非常重要。

正是基于对市场规模重要性的认识，欧洲国家长期以来努力推进一体化。目前，在欧盟国家内部已经实现了自由贸易、自由移民和自由跨国投资，在欧元区内部实现了货币一体化，欧盟成员国居民在他国甚至享有常住地的基层选举权。

但是，欧盟毕竟不是一个政治上统一的国家，欧盟一体化的进程困难重重。一方面，欧洲是一个语言、文化和宗教多元化的地区，自由的贸易、移民和投资有着超出制度之外的障碍。更为深刻而较少被人提及的矛盾是，在一个劳动生产率差异巨大的地区实现货币一体化，对欠发达的边缘国家的经济发展不利。在经济扩张期，每个国家都有冲动大规模借债，但在经济紧缩时，首先出现偿债能力不足问题的，就是生产率较低的国家。如果货币不是统一的，劳动生产率较低的国家可以通过本币贬值来增加出口，但在欧元区内，希腊却不能单独让欧元贬值。于是，政府债务危机爆发。而此时，由于并未实现财政统一，欧洲在是否救助边缘国家的问题上便分歧严重。

欧洲出现的问题非常值得中国警醒。如果忽视地理因素对于经济发展的作用，怀疑经济集聚对于劳动生产率的促进，生产要素在城乡和地区间流动受阻的局面就难以改变，行政力量配置生产要素的方向便与全球化、市场化的方向相悖。在这样的路径上，不同地区之间的劳动生产率差别将难以缩小。一方面，沿海地区的生产要素价格上涨，形成了对于高生产率企业的筛选机制；另一方面，在农业、旅游、自然资源等产业具有比较优势的欠发达地区的人口不能移出，则人均资源占有量难以增长，规模化经营难以实现，劳动生产率提升也受局限。

在劳动生产率差距明显的情况下，统一货币政策的结果将使中国面临类似欧洲的难题。中国的利率长期被压低，企业和地方政府都有强烈的融资冲动。宏观经济环境趋松时，投资纷纷上马。宏观经济环境紧缩时，地方政府更加要拉动投资，连以山区为主的西部省份都要去搞工业强省计划。问题是，当经济紧缩时，投资的回报下降，政府的偿债压力便会加大，而首先出问题的就是劳动生产率相对较低、经济增长缺乏地理优势的“边缘地区”。这和欧洲出现的政府债务危机在经济学机制上是一样的，欠发达地区本来劳动生产率就低，又远离大港口和国内大市场，经济发展受到制约，同时，人口又没有充分流出，于是当地政府需要大量财政支出为当地居民提供就业机会、公共服务和基础设施。宏观经济环境趋松时，每一个地方政府都有扩张的冲动，而当经济紧缩时，生产率较低的“边缘地区”首先受到冲击，又无法通过独立的货币贬值行动来拉动出口。如果通过降工资来提高竞争力，则必须接受更大的地区间收入差距，这在政治上是个巨大的挑战。而事实上出现的情况是，中国的中西部省份，近10多年来经历了比东部

更快的最低工资上涨。于是，不管是汇率还是劳动工资都没有适应欠发达地区的劳动生产率，结果就是，中西部省份大量借债，但投入——产出效率更低，负债——GDP比率更高。

除了低利率，中国还有几个制度性的因素会放大地方政府投资过度的风险。第一，投资多少本应是个长期决策，但地方政府却有非常明显的行为短期化倾向，因为上级施加的经济增长和税收指标全是短期的，政府官员的任期也是短期的，经济增长下滑带来的就业压力也是短期的。第二，地方政府成立的融资平台是企业性质的，因此，对其融资规模难以找到有效的监管指标，除非对银行实施专门针对地方政府融资平台的分类监管指标，即使如此，地方政府融资平台的其他融资渠道也难以监管。近年来，地方政府融资平台的融资渠道越来越多元化，越来越多的钱是通过影子银行来融资的，融资成本也很高，但这种融资就更难监管了。第三，银行本应主动评估自身放贷的风险，但在中国体制下，地方政府的融资常常被认为是有政府信用作为保障的，是有“刚性兑付”的预期的，其风险容易被低估。

面对可能出现的地方政府债务危机，不能以为有统一的财政政策就不怕了。的确，中国有统一的财政政策，当欠发达地区出现债务危机时，中央政府不用像欧洲那样讨论“救与不救”的问题。但是，简单地通过财政转移支付的方式来补贴出现危机的欠发达地区，仍然不能减少之前的过度投资所造成的大量资源浪费，也不会改变促使地方政府大规模借债的机制。相反，中央政府事后的救助反而会使地方政府出现“道德风险”，在以后的借债中更加无所顾忌。此外，因给定了地方政府和国有控股的商业银行不会破产这一条件，中央向地方政府或金融机构的注资行为完全可能加剧潜在的通货膨胀风险。

在最近一轮的欧洲债务危机中，围绕着核心国家（德国和法国）是否要救助相对弱小的边缘国家展开的争论，实际上反映出的就是欧洲一体化进程是否要继续推进的问题，这背后就是局部利益与全局利益、短期利益与长期利益的矛盾。从短期和局部来看，如果要救助边缘国家，核心国家就必须牺牲自己的利益，但从长期和全局来看，维持欧元区的完整和欧洲一体化进程也有利于欧洲核心国自身。

相类似的，中国较发达地区也面临着局部利益与全局利益、短期利益与长期利益的权衡。一些发达地区的民众的思维方式是，外来劳动力来打工可以，但要定居并享受同等的公共服务不行，因为这被认为会摊薄本地居民的福利。但是，请读者往深里想想，如果欠发达地区的劳动力不能充分地跨地区流动，当地政府就需要为他们创造就业机会，需要加大投资，需要更多的建设用地指标，需要大量转移支付，需要借债，出现债务危机的时候需要用发达地区收来的税去补贴欠发

达地区。此外，由地方政府债务所内生出来的潜在通货膨胀风险也需要所有人共同负担。因此，发达地区还是要承担劳动力不能自由流动的代价，只不过这种代价并不是那么直接能够看到，而我必须将这其中的道理讲清楚。

面向可持续发展的生产要素市场改革

当前，生产要素市场的改革迫在眉睫，但改革却困难重重，其根本原因就在于全局的和长期的利益与局部的和短期的利益存在矛盾。

中国的市场化改革是从商品市场开始的，现在基本上已经完成。但是从生产要素市场来看，鉴于行政力量对于要素价格的干预和要素流动的阻碍，中国的市场化改革只走了一半。商品市场的改革相对容易，因为无论是火柴还是住房，每个人都要消费，改革的成本和收益对每个人基本上是一致的，改革相对容易达成共识。相比之下，要素市场改革的对象却是“你有我没有的”，比如说，资本掌握在投资者手里，土地掌握在政府手里，劳动力似乎是掌握在我们自己手里，但劳动力流动的障碍却是与户籍挂钩的公共服务，而城市的公共服务资源却掌握在城市居民手里。所以，要素市场改革必定是场攻坚战，将涉及重大的利益格局调整和很多人的切身福利。但是，如果要素市场改革停滞不前，社会的公共利益就会无法实现，每一个人都会受损。

因此，中国改革必须凝聚共识，在尊重个体自由选择的前提下，强调“公共利益”。在改革的战略上，必须突破改革是“分蛋糕”的“零和博弈”的思维定式，要看到改革本身是一个“做大蛋糕”的“正和博弈”。这样，经济的发展和社会的进步能够让大多数人受益，即使对于少数在改革过程中受损的个体和地区，也可以在蛋糕做大的前提下，通过再分配机制进行合理的补偿。

要素市场改革成为“正和博弈”的可能性在本质上来自于生产要素配置效率的提高和经济持续增长的潜在空间。首先，要充分认识到利率改革对于有效配置金融资源的意义。只有引入更多的金融机构展开竞争，让利率恢复到市场供求决定的水平，才能够起到淘汰低效率部门的作用，让市场上真正高效率的部门（尤其是民营企业）获得金融支持。同时，也只有市场竞争才能迫使银行机构摆脱对于贷款利率和存款利率之间高利差的依赖，改变存款者补贴贷款者的局面。

第二，要充分认识到地理因素对于工业和服务业发展的决定性作用，因此建设用地指标应更多配置到生产率更高的地区。让土地资源的配置方向与人口流动的方向一致起来，这对提高总体上的土地利用效率具有战略性的意义。在全球化的浪潮中，到沿海大港口的距离决定了

一个城市的国际贸易成本，从而决定了它招商引资的区位优势。即使是在远离大港口的中西部，到区域性大城市的距离仍然对中小城市的发展起到至关重要的作用。而在集聚效应和收益递增机制的影响下，工业和服务业发展对于地理条件的依赖性还有一个自我加强的趋势，在这一点上，中国不会成为全球经济的一个例外。

第三，要深刻理解城市化、都市圈和大城市发展对于提高劳动生产率的积极作用。即使经济资源不断向少数地区集中，只要这一过程不断提高劳动生产率，创造更多的就业和收入，其收益能够超过经济集聚中伴生的生产要素价格（如地价和房价）上涨等问题，则劳动力仍然会向大都市圈和大城市流动。于是，加快户籍制度改革，减少与户籍制度相关的社会保障体系分割和公共服务不均等，就能够促进劳动力流动，释放劳动生产率增长的潜力，改变当前城市化落后于工业化进程的局面。

在通过经济增长“做大蛋糕”的同时，生产要素市场的改革和生产要素的充分流动还能够促进社会更为和谐。其他市场经济国家走过的道路证明了一条颠扑不破的道理：要缩小城乡间和地区间的收入差距，只有通过劳动力流动来实现。特别是对于提高农村居民收入而言，只有不断地通过工业化和城市化减少农业人口，才是一条健康可持续之路。一方面，在有就业、有社保障、有补偿，且自愿的前提下，不断有进城农民放弃在家乡的居住用地，复耕为农业用地，城市有更高的人口密度，农民进城因而能够增加农业用地；另一方面，剩下的农业人口拥有更多的人均土地，提高规模经营的程度，才能在根本上让农民走上致富之路。

同样道理，对于区域间的收入差距，也只有通过人口流动，才能使得地区间的人均收入和生活质量走向均等。而中央政府向农村和欠发达地区的财政转移，应着眼于建设基础设施，发展教育和卫生事业，以提高这些地区居民的生活质量。随着人口的自由流动，城市内部的收入差距可能会扩大，甚至形成一些低收入者聚居区，面对这些问题，正确的道路便是通过完善社会保障和公共服务的均等化来使城市居民的福利差距小于其收入差距。

对于城市发展过程中出现的城市病，主要靠技术和管理水平的改进来治理。对于基础设施和公共服务的短缺，要靠增加供给来解决，不能盲目地限制需求。而增加基础设施和服务供给的前提是科学地认识和预测城市人口增长趋势。试图通过限制人口流动来减少“城市病”不仅不会有什么效果，而且只会造成更多的社会问题，如城乡间和地区间差距，以及城市内部的社会分割，结果是得不偿失。

生产要素的充分流动增进社会和谐，将进一步减少经济和社会资源的无谓消耗。当前中国社会出现的一些不和谐因素，其根本上的原因在于经济中存在着不少违反经济规律的政策，这些政策在人为地制造社会不公。城市内部户籍制度造成的社会分割，本质上是户籍制度阻碍了一部分公民合理分享经济发展成果的机会；在征地过程中对于农民土地的强征，虽然有权力侵害农民利益的问题，但在根本上，还是和土地资源（特别是建设用地指标对应的土地使用权）在欠发达地区增值潜力有限，从而“蛋糕”不够大有关。

生产要素的合理配置，还能够促进产业结构调整和环境保护。利率的市场化改革可以改变当前经济结构中服务业发展不足，而工业部门出现资本深化和重工业超常发展的状况。在收入分配方面，如果利率水平由市场供求决定，而不再受政策抑制，则可以扭转投资过度的现状，有助于让劳动者获得更高的国民收入比重，有助于改变目前家庭补贴企业（投资者）、穷人补贴富人的收入分配格局，有助于增进居民福利，缩小收入差距。在环境方面，服务业和轻工业比重的提高有助于减少单位GDP的污染排放。而经济向大城市的集中，也有利于清洁的服务业发展，有利于提高生产和生活中的能源利用效率，同样有利于减少单位GDP的污染排放。

改革应凝聚共识

当前，中国的体制改革、经济发展和社会建设是三位一体的，必须要凝聚共识。作为一个经济学者，我认为当前中国需要的是最为基本的经济学原理，而这些原理体现着现代人类发展所总结的最为朴素的智慧。越是基本的经济学原理，越容易在全社会达成共识。

我认为，现代经济学最为重要的原理是两条：第一，在时间维度上，如果离开了利率调节机制，那么，在被抑制的低利率引导下，资本积累将过多，经济增长将偏离最优路径。第二，在空间维度上，地理自然条件对于经济发展影响重大，而且，即使在自然条件完全一样的两个地方，由于起点的微小差异就可能在收益递增机制下导致经济活动在其中的一个地方集聚。

忽略了“时间”的作用，使得中国长期维持政府管制利率，一味靠投资来推动经济增长，长此以往，投资的边际回报势必下降，于是，短期内的高投资可能意味着未来的产能过剩和增长下滑，使经济偏离最优的增长路径。而忽视了“空间”的作用，则使得中国过度依赖行政力量引导资源向地理劣势地区配置，导致低效率和经济的竞争力恶化。

而上述两条基本的经济学原理又可以总结为一句话，那就是，不能通

过扭曲生产要素价格和阻碍生产要素流动来发展经济，其高昂的代价已经在历史上反复重演，也在当代中国日益累积。如果能够通过市场化改革，解放生产要素价格，促进生产要素流动，那么，就能够实现两个共赢，即经济增长与社会和谐的共赢，生产集聚与区域平衡的共赢。

中国当前的改革遇到了局部和短期利益的掣肘。要继续推进市场化改革，动力不外乎两个选择。第一，不得不面对由投资过度导致的经济风险，地方政府债务日益累积，其风险越来越大，欠发达地区的大量投资回报低下，问题更为严重，而积极主动的改革可以尽早地化解风险。第二，在当前的市场扭曲和与此相关的不公正之下，不是所有人都能平等地分享经济增长的成果，这会使得经济和政治体制改革的压力越来越大，与其在日益积累的风险和压力之下被动改革，不如通过积极主动的改革来缓解风险和压力。

必须看到，面对改革的深层次矛盾，很难靠单个部门或者局部地方推动，中央政府的协调对于实现全局的、长期的利益至关重要，这是我对于“顶层设计”的理解。作为学者，我还必须指出，“顶层设计”的有效性建立在两个前提下：一是方向的正确性，这需要知识分子和精英阶层首先立足于公共利益，发出正确的声音，推动科学的决策；二是方式的正确性，这需要针对政府官员建立有效的激励、监督和制衡机制。

写给未来的一封信（代后记）

这本书终于要结尾了。我希望我已经把一个异常复杂的问题用最简单的方式解释清楚了。

在无数次的授课或者讲座之后，经常有人问我，难道你说的这些，政策制定者们不知道吗？于是，我常常反问，你们有没有觉得在听完我说的这些之后，你们的一些看法改变了？我的学生和听众们纷纷点头。你看，你们大多都是受过良好教育的人，还是会发现，对于很多社会问题，你们的先入之见并不正确，那么，你们认为政策制定者们或普通老百姓会更加高明、更明白这些道理吗？我能做的，只是把真相告诉你们，慢慢地改变人们的一些看法。

但其实，我知道这很难。中国的问题，一向有两种原因，一是不明白，二是装糊涂。如果只是不明白，还好办，那就说道理、摆事实。难的是，如周濂那句流行的话一样，“你永远无法叫醒一个装睡的人”。公共政策，往往事关切身利益，装睡的人也不少。说道理、摆事实也都不行。这时常让我气馁，我甚至觉得，其实有些时候，我们难以突破自己的局限只是因为我们固守着某种身份给自己带来的利益，而我们之所以安然于此，只是因为某种无知，让我们觉得自己得益于不公正的政策是理所当然的。于是，在2013年的除夕之夜，我给未来写了一封信：

未来，你好：

新春敲门了。爆竹一响，再坚硬的心，都会变得柔软起来。此时，所有许下的心愿都庄严而美好。未来，我想给你写封信。

如果说这个时代会留下一个特别的印记，我相信，那一定是春节期间涌动的人潮。再过20年，最多30年，当现在的青年已经在城里老去，当如今的老人已经安然离世，那时，不会再有那么多人把返乡过年当做一个仪式去完成。我忍不住想，未来，你会看到中国走过一条怎样的道路？

回想这些年来，我们这些读书人写了不少文章来呼吁城市化和农民工市民化，效果有一些，但仍然困难重重。相比日渐累积起来的问题，改革的推进实在很慢。就我自己而言，面对体制和思维的强大惯性，常常会产生一种无力感。即使我用数据列举了那么多当前的城乡分割所累积起来的问题，比如城乡差距，比如社会矛盾，比如效率损失，比如增长乏力，我仍然会感受到令人窒息的麻木、冷漠和对于理性分

析的有选择的拒绝。

在我无数次反复讲着令人生厌的理论与数据之后，有满头白发的前政府官员握着我的手说“不能动既有的利益啊”，有朋友半开玩笑地说“你等我儿子考上大学再讲这些吧”，有学生说“上海是上海人的上海”……在一次非常严肃的会议上，有与会者说：“现在上海外地人那么多，中央又说要把公共服务给外地人分享，可是我身边的上海人有意见啊，他们说，城市居民才是真正的无产阶级，农村居民是有地的，而且还允许生二胎。”……

我相信我的这些听众、学生、朋友和同事都是受过良好教育的人，我也相信，在生活中，他们都是善良而勤奋的人。也正因此，我才觉得，连他们都只是习惯性地考虑自己局部的利益，而忽视全社会的公众利益，这是非常令人失望的。我想，使得我们的国家仍然有着全世界最为严重的城乡分割问题的原因，在根本上，无非就是惧怕人口流动产生的对于既有城市居民利益的冲击吧。可是，更自由的人口流动就真的那么可怕吗？难道目前由户籍制度所造成的一系列发展困境就不可怕吗？其实，让农民工融入城市，对于城市发展和整个经济的健康运行都有好处，对于这些，我已经说了太多。在这里，我就不唠叨了。

如果理性的分析敌不过情感的诉求，那就让我们来回顾一下共和国60多年的历史，说说公平吧。在三年困难时期，根据不同的估计，全国非正常死亡人数大约在1500万至3000万。当时实行粮食的“统购统销”，而在政策上又优先保证城市的粮食供应，所以非正常死亡的基本上都是农民。

在长达30多年的计划经济年代，中国一直是在以压低粮食价格的方式来降低城市的生活成本，保证工业部门的资本积累，有学者估计，通过这种方式由农业部门向工业部门转移了大约5430亿元的农业剩余。

由于城市偏向于发展资本密集型的重工业，创造就业能力不足，加上“文革”期间生产的停滞，于是，当城市青年就业压力难以承受的时候，有1600多万上山下乡的知识青年到了农村，在农业人口原本就过剩的情况下，上山下乡的知识青年给农村带去的是更大的吃饭压力。

至于土地，改革开放以来，城市化的进程加快，城市面积急剧扩张，农村土地被征收为国有后用于城市发展，而相应给农民的补偿是以农产品的价值为基准的。国务院发展研究中心的调查显示，征地之后土地增值部分的收益分配中，投资者拿走40%—50%，政府拿走20%—30%，村级组织留下25%—30%，而农民拿到的补偿款，只占整个土

地增值收益的5%—10%。这种状况，实际上是以压低对农民的补偿的方式增加了城市发展的投入。当然，必须得说，这种状况近年来改善了很多。

再来说说社会保障和公共服务。在相当长的时间里，城市居民的教育、医疗和各种公共服务获得了大量的财政补贴，而农村居民的养老和医疗保障基本上是片空白，农村地区的教育经费基本上是自筹的。这种经济政策的严重的城市倾向直到最近十年才逐步得到改变。

……

过去的历史不能忘记，即使不再提起，我想，也不能说今天让城市接纳农民是对城市居民的不公。那么，剩下的，就只有一个城市“身份”的优越感了。

作为一个从小在城市里长大的人，刚上大学的时候，听来自农村的同学说，中国的发展剥夺了农民，我曾经无法理解。后来，我成了大学老师，我一直把自己定义为一个“职业读书人”。在我的阅读里，如果说有什么深刻地改变了我，我想，我应该首先提到美国的民权运动。这段历史冰释了我对于身份的疑惑，让我明白，对于某种优越的身份依依不舍，其实就成了不平等的捍卫者。

就在我的父辈大炼钢铁的年代，在美国，国家默许的种族歧视正在造成剧烈的社会冲突。美国联邦最高法院于1954年规定，在公立学校实行种族隔离制度是违背宪法的，然而很多学校并没有服从最高法院的相关规定。1962年，詹姆斯·莫瑞德斯尝试去密西西比州大学上课，但白人大学生对其百般阻挠。肯尼迪总统派了400名法警以及3000名士兵，确保莫瑞德斯可以顺利地去上他的第一节课。1963年11月6日，亚拉巴马州州长乔治·华莱士堵住了亚拉巴马大学教室的门以阻止两个非洲裔学生去上课，肯尼迪总统再次进行了干预。乔治·华莱士在法警、副总检察长尼古拉斯·卡岑巴赫和亚拉巴马州国民警卫队到来之后站到了一旁。

也许是因为在短短的执政时期触动了很多人的利益，肯尼迪总统为他所做的付出了生命的代价。但他与另一位献出了生命的人——黑人领袖马丁·路德·金一起，改变了美国。用金的话来说，“美国民主的伟大光辉，正体现在有权利为正确的事情发出抗议”。美国之所以能够成为一个伟大的国家，就在于它为每一位公民提供了平等的权利，无论你是黑人、亚裔、穷人还是残疾人。在这个国家最伟大的城市纽约，既有富人的奢华，也有穷人的梦想。

在中国，没有美国式的种族冲突，却有地区间和城乡间的矛盾。我总是认为，无论如何，地区间和城乡间的矛盾应该不至于像种族矛盾那样难以解决。我相信，中国也能够成为一个伟大的国家，实现公正而有效率的发展。有无数的人在为之努力，我们应该看见：新春来了，有人在为农民工办自己的春晚；有农民写了质朴的诗，出版社为他出了诗集，并且有音乐家为其谱上了曲；小崔（永元）在为农民工的子弟学校而呼喊，在央视谴责随意关闭学校的麻木的人们……

作为一个“职业读书人”，我和我的同行们除了文字，没有其他的力量。我相信，每一点努力都能够改变一些，哪怕只是改变一个人，让他能够拆除心里的那些樊篱。但愿有一天，在我们的国家，歧视的言论和行为会被认为是可耻的。

这是我写给未来的一封信，信里有我关于未来的愿望。我相信，在这资讯畅通的年代，所有善良的愿望都会被传播，即便没有贴邮票，即便根本没有投递的地址。

世界必须是美好的。就让这个愿望，“哪里会有风，就飞多远吧”。

致谢

太多感谢，太多要感谢的师长、学生和朋友，我根本无须用语言表达。

特别感谢此书的编辑袁晓琳和贾忠贤，感谢姚映然老师和蔡欣老师对本书的关心。

特别感谢读者。无论喜欢，还是批评，你看见我时，我便必须注目于你。

[1] 为叙述简便，下文有时会以“欧洲”代指“欧元区”。

[2] “欧猪五国”（PIIGS）是对欧洲五个主权债券信用评级较低的经济体的贬称，包括葡萄牙（Portugal）、意大利（Italy）、爱尔兰（Ireland）、希腊（Greece）、西班牙（Spain）。

[3] 参见Julian di Giovanni, Andrei A.Levchenko，“Country Size, International Trade, and Aggregate Fluctuations in Granular Economies”，Journal of Political Economy，2012，120（6），pp.1083—1132。

[4] 有历史学家总结过中国自走上统一大国的道路后与西方文明的差异。可以说，世界上没有第二个古代的大国曾经像中国这样为大国的统一和治理作过制度和基础设施方面的建设。对此，我推荐读者阅读许倬云的《中西文明的对照》（杭州：浙江人民出版社，2013年）。

[5] 参见桂琦寒、陈敏、陆铭、陈钊：“中国国内商品市场趋于分割还是整合？——基于相对价格法的分析”，载《世界经济》，2006年，第2期，第20—30页；陈敏、桂琦寒、陆铭、陈钊：“中国经济增长如何持续发挥规模效应？——经济开放与国内商品市场分割的实证研究”，载《经济学（季刊）》，2007年，第7卷，第1期，第125—150页。

[6] 参见陆铭、陈钊：“分割市场的经济增长——为什么经济开放可能加剧地方保护？”，载《经济研究》，2009年，第3期，第42—52页。

[7] 本书所说的东部是指除广西之外的沿海省市。按通常惯例和国家“西部大开发”的政策，广西虽然临海，但归入西部。

[8] 参见夏立军、陆铭、余为政：“政企纽带与跨省投资——来自中国上市公司的经验证据”，载《管理世界》，2011年，第7期，第63—75页。

[9] 数据来源：日本国家统计局http：//www.stat.go.jp/data/chouki/zuhyou/03—03——a.xls。

[10] 参见陆铭、张航、梁文泉：“偏向中西部的土地供应如何推升了东部工资”，载《中国社会科学》，2015年，第5期，第59—83页。

[11] 三张图的数据均来源于World Bank, World Development Report

2009：Reshaping Economic Geography，2008。中译本见世界银行编：《2009年世界发展报告：重塑世界经济地理》，胡光宇等译，北京：清华大学出版社，2009年。

[12] 丁嵩、孙斌栋："空间效率与区域协调发展——基于中国县市尺度的实证研究"，华东师范大学工作论文，2015年。

[13] 参见World Bank, World Development Report 2009：Reshaping Economic Geography。

[14] 朱玲："新疆印象之一：活跃的口岸贸易"，载《经济学家茶座》，2007年，第5期，第45—50页。

[15] 关于中国减贫的因素有大量研究，比如Linxiu Zhang, Jikun Huang and Scott Rozelle，"China's War on Poverty：Accessing Targeting and the Growth Impact of Poverty Program"，Jounal of Chinese Economic and Business Studies，2003，1（3），pp.299—315。

[16] 李辉文教授建议我将"动人"改为"人动"，以强调"人动"不是行政力量主导的，是市场自发的。的确如此，他准确地理解了我的意思。我之所以保持"动人"这个说法，只是为了与"动钱"在文字上相互对应。

[17] 数据引自新浪财经的报道"乔润令：我国新城规划人口超现有体制达34亿"，http：//finance.sina.com.cn/hy/20131019/153317045900.shtml。

[18] 参见陆铭、欧海军："高增长低就业——政府干预与就业弹性的实证研究"，载《世界经济》，2011年，第12期，第2—30页。

[19] 参见陆铭：《空间的力量：地理、政治与城市发展》，上海：格致出版社、上海人民出版社，2013年。

[20] 向宽虎、陆铭："发展速度与质量的冲突——为什么开发区政策的区域分散倾向是不可持续的？"，载《财经研究》，2015年，第4期，第4—17页。

[21] 参见陆铭、陈钊："为什么土地和户籍制度需要联动改革——基于中国城市和区域发展的理论和实证研究"，载《学术月刊》，2009年，第9期，第78—84页。

[22] 很多人会批评经济学一味追求效率和效益，其实，追求效率和效益本身已经包含了企业应该追求产品质量、安全性等消费者认为重要的目标。

[23] 这部分的数据分析过程请参见陆铭、向宽虎："破解效率与平衡的冲突——论中国的区域发展战略"，载《经济社会体制比较》，2014年，第4期，第1—16页。

[24] Hao Shi, Shaoqing Huang，"How Much Infrastructure Is Too Much？A New Approach and Evidence from China"，World Development，2014，Vol.56，pp.272—286.

[25] 参见陆铭："建设用地使用权跨区域再配置——中国经济增长的新动力"，载《世界经济》，2011年，第1期，第107—125页。

[26] 关于土地政策如何影响东部的房价，进而推升了工资，请参见陆铭、张航、梁文泉："偏向中西部的土地供应如何推升了东部工资"。

[27] 吴意云、朱希伟："中国为何过早进入再分散：产业政策与经济地理"，载《世界经济》，2015年，第2期，第140—166页。

[28] Dwight Heald Perkins, Thomas G.Rawski，"Forecasting China's Economic Growth to 2025"，China's Great Economic Transformation, edited by Loren Brandt, Thomas G.Rawski, New York：Cambridge University Press，2008，pp.829—886.

[29] 以上分析具体参见陆铭：《空间的力量：地理、政治与城市发展》。

[30] 数据来源于国家统计局住户调查办公室："新生代农民工的数量、结构和特点"，2011年3月11日发布，http：//www.stats.gov.cn/ztjc/ztfx/fxbg/201103/t20110310_16148.html。

[31] 数据来源于国家统计局住户调查办公室："新生代农民工的数量、结构和特点"。

[32] 熊瑞祥、李辉文："儿童照管、公共服务与农村已婚女性劳动力非农就业"，载《经济学（季刊）》，即将发表。

[33] 在我看来，刘易斯的二元经济模型里，劳动力供给曲线是突然拐折的，这是出于理论上的简化。现实生活中的劳动力供给曲线根本不可能是突然拐折的，而更可能是一个渐变的过程。因此，现实生活中

如果出现工资上升的拐点，恐怕正说明这拐点的出现另有其他原因。

[34] 关于土地政策和最低工资分别成为东部和中西部工资上升的推动力，请参见陆铭、张航、梁文泉："偏向中西部的土地供应如何推升了东部工资"。

[35] 本节的分析具体可另参见陆铭、欧海军："高增长低就业——政府干预与就业弹性的实证研究"。

[36] Chang-Tai Hsieh, Peter J.Klenow，"Misallocation and Manufacturing TFP in China and India"，The Quarterly Journal of Economics，2009，124（4），pp.1403—1448.

[37] 参见陆铭、陈钊、严冀："收益递增、发展战略与区域经济的分割"，载《经济研究》，2004年，第1期，第54—63页。陆铭、陈钊、杨真真："平等与增长携手并进——一个基于收益递增的策略性劳动分工模型"，载《经济学（季刊）》，2007年，第6卷，第2期，第443—468页。

[38] 陆铭、陈钊："分割市场的经济增长——为什么经济开放可能加剧地方保护？"。

[39] 范子英、张军："财政分权、转移支付与国内市场整合"，载《经济研究》，2009年，第3期，第53—64页。

[40] 陆铭：《空间的力量：地理、政治与城市发展》，第4章。

[41] 陈钊、熊瑞祥："比较优势与产业政策效果——来自出口加工区准实验的证据"，载《管理世界》，2015年，第8期，第67—80页。

[42] Claudia Goldin, Lawrence F.Katz, The Race between Education and Technology, Cambridge, M.A.：Belknap Press of Harvard University Press，2008.

[43] 陈钊、冯净冰："应该在哪里接受职业教育？来自教育回报空间差异的证据"，载《世界经济》，2015年，第8期，第132—149页。

[44] 经济学家会更喜欢用"偏好"这个词。

[45] 人们总是有对于现在的偏好，也就是说，明年1单位的效用，折算到现在大约值0.9。这意味着，100年后的1单位效用是0.9的100次方，算一下就知道，这个数约等于零。

[46] 参见刘学军、赵耀辉："劳动力流动对城市劳动力市场的影响"，载《经济学（季刊）》，2009年，第2期，第693—710页。

[47] 参见陆铭、高虹、佐藤宏："城市规模与包容性就业"，载《中国社会科学》，2012年，第10期，第47—66页。

[48] 参见Chunbing Xing, Junfu Zhang，"The Preference for Larger Cities in China：Evidence from Rural-Urban Migrants"，工作论文，见http：//www.clarku.edu/faculty/juzhang/Research.html。

[49] 参见高虹："城市人口规模与劳动力收入"，载《世界经济》，2014年，第10期，第145—164页。

[50] 参见世界银行报告：《中国：推进高效、包容、可持续的城镇化》，北京：中国发展出版社，2014年。

[51] E.Moretti, The New Geography of Jobs, Boston/New York：Houghton Mifflin Harcour，2012.

[52] E.Moretti，"Local Multipliers"，The American Economic Review, Papers and Proceedings，2010，Vol.100，No.2，pp.373—377.

[53] 根据万广华2015年12月在上海交通大学的报告。

[54] 参见Zhao Chen, Ming Lu，"Urban System and Urban Development in the People's Republic of China"，亚洲开发银行工作论文，2015，见http：//www.adb.org/publications/urban-systems-and-urban-development-prc。

[55] 参见陈钊、陆铭："首位城市该多大？国家规模、全球化和城市化的影响"，载《学术月刊》，2014年，第5期，第5—16页；Zhao Chen, Ming Lu，"Urban System and Urban Development in the People's Republic of China"。

[56] 参见"东京地下的妖术"，见村上春树：《无比芜杂的心绪》，施小炜译，海口：南海出版公司，2013年，第139—154页。

[57] 参见陆铭：《空间的力量：地理、政治与城市发展》；M.Fujita, J.V.Henderson, Y.Kanemoto and T.Mori，"Spatial Distribution of Economic Activities in Japan and China"，in V.Henderson and J.F.Thisse（eds.），Handbook of Urban and Regional Economics,

Vol.4，Amsterdam：North-Holland，2004，pp.2911—2977。

[58] C.C.Au, J.V.Henderson，“Are Chinese Cities Too Small?”，Review of Economic Studies，2006，73（3），pp.549—576.

[59] J.V.Henderson, H.G.Wang，“Urbanization and City Growth：The Role of Institutions”，Regional Science and Urban Economics，2007，Vol.37，pp.283—313.

[60] 陈钊、陆铭：“兼顾效率与平等的城市化和区域发展战略”，见胡永泰、陆铭、杰弗里·萨克斯、陈钊主编：《跨越“中等收入陷阱”——展望中国经济增长的持续性》，上海：格致出版社、上海人民出版社，2012年，第205—233页。

[61] J.V.Henderson, H.G.Wang，“Urbanization and City Growth：The Role of Institutions”.

[62] Masahisa Fujita, J.Vernon Henderson, Yoshitsugu Kanemoto, and Tomoya Mori，“Spatial Distribution of Economic Activities in Japan and China”，in V.Henderson and J.-F.Thisse（eds.），Handbook of Urban and Regional Economics, pp.2911—2977.

[63] 参见“上海户籍人口平均期望寿命达82.29岁”，见http：//news.xinhuanet.com/local/2015—02/11/c_1114339977.htm。

[64] 参见傅蔚冈：“养老的危机会在哪里出现？”，见新媒体平台“腾讯·大家”，2014年12月25日。

[65] 丁萌萌、徐滇庆：“城镇化进程中农民工市民化的成本测算”，载《经济学动态》，2014年，第2期，第36—43页。

[66] 同上。

[67] Hao Shi, Shaoqing Huang，“How Much Infrastructure Is Too Much?A New Approach and Evidence from China”.

[68] 韩永、刘明霞：“重庆试验场：房产税探路的深意”，载《财经国家周刊》，2011年2月3日。

[69] 参见“我国GDP增长消耗土地过多，盲目豪华致浪费严重”，载《半月谈》，2010年11月4日。

[70] 中国发展研究基金会：《中国发展报告2010》。

[71] 参见“我国GDP增长消耗土地过多，盲目豪华致浪费严重”。

[72] 参见陆铭：《空间的力量：地理、政治与城市发展》。

[73] 上海市耕地面积数据见http：//www.stats-sh.gov.cn/tjnj/nj13.htm?d1＝2013tjnj/C1203.htm。

[74] 2011年上海共成交工业用地1492公顷，成交金额近87亿，估算上海市工业用地单价约为38万/亩。

[75] 这里假定上海市新增工业用地面积所产生的产出和税收达到松江区的水平。松江区2011年二、三产业总产出近900亿，财政收入255亿，松江区面积为605平方千米。

[76] 根据建设部和国家统计局统计材料测算，2007年全国农村宅基地总面积达到1390万公顷，占全国建设用地总量的44%，人均和户均宅基地面积较大，分别达到194.6平方米和538.8平方米，而且近年来一直保持增长的势头，2007年比2002年分别增长3.5%和2.9%。数据来源见张军连、李宪海、郭敬、李宪文、汪秀莲、彭晋福：“基于总量控制与分层监管的农村宅基地用地标准研究”，载《经济研究导刊》，2011年，第6期。

[77] S.Zheng, R.Wang, E.L.Glaeser and M.E.Kahn，“The Greenness of China：Household Carbon Dioxide Emissions and Urban Development”，Journal of Economic Geography，2011，11（5），pp.761—792.

[78] Shiqing Jiang, Ming Lu and Hiroshi Sato，“Identity, Inequality, and Happiness：Evidence from Urban China”，World Development，2012，Vol.40，No.6，pp.1190—1200.

[79] 数据引自国家统计局：《2013年全国农民工监测调查报告》，参见http：//www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201405/t20140512_551585.html。

[80] 国家统计局：《2013年全国农民工监测调查报告》。

[81] 陈斌开、陆铭、钟宁桦：“户籍制约下的居民消费”，载《经济研究（消费金融专辑）》，2010年，第62—71页。Binkai Chen, Ming Lu and Ninghua Zhong，“How Urban Segregation Distorts Chinese

Migrants'Consumption?"，World Development，2015，70（6），pp.133—146.

[82] 梁文泉："不安居，则不消费：为什么排斥外来人口不利于提高本地人口的收入？"，上海交通大学工作论文，2015年。

[83] Shiqing Jiang, Ming Lu and Hiroshi Sato，"Identity, Inequality, and Happiness：Evidence from Urban China"；汪汇、陈钊、陆铭："户籍、社会分割与信任：来自上海的经验研究"，载《世界经济》，2009年，第10期，第81—96页。

[84] 陈钊、陆铭、陈静敏："户籍与居住区分割：城市公共管理的新挑战"，载《复旦大学学报》，2012年，第5期，第77—86页。

[85] Shiqing Jiang, Ming Lu and Hiroshi Sato，"Identity, Inequality, and Happiness：Evidence from Urban China".

[86] 参见F.Stewart，"Horizontal Inequalities：A Neglected Dimension of Development"，WIDER Annual Lecture，2002；F.Stewart, G.Brown and L.Mancini，"Why Horizontal Inequalities Matter：Some Implications for Measurement"，CRISE Working Paper，2005，No.19。

[87] "来沪'80后'延长'人口红利'"，载《解放日报》，2013年5月6日。

[88] Zhao Chen, Ming Lu and Le Xu，"Returns to Dialect：Identity Exposure through Language in the Chinese Labor Market"，China Economic Review，2014，Vol.30，pp.27—43.

[89] 这一节中有关美国情况的资料（包括图和数据）均引自Matthew E.Kahn，"New Evidence on Trends in the Cost of Urban Agglomeration"，in Edward Ludwig Glaeser（ed.），Agglomeration Economics, Chicago：University of Chicago Press，2010，pp.339—354。

[90] 这组数据引自格莱泽在哈佛大学教授的"城市经济学"课程。

[91] 从人口学的角度来说，年轻男性是犯罪率较高的群体。

[92] 陆铭、冯皓："集聚与减排：基于中国省级面板数据的实证分析"，载《世界经济》，2014年，第7期，第86—114页。

Table of Contents

上篇 大国难题

第一章 中国经济的欧洲化

1.欧洲正经历大考

2.为什么大国梦如此迷人？

3.大国的难题

4.发展中大国的困境与机遇

5.统一市场符合公共利益

第二章 在集聚中走向平衡

1.三个有关空间的误解

2.自由移民的意义

3.空间的力量：3M与3D

4.城乡和区域发展中的要素流动和政策

第三章 打破大国发展的“不可能三角”

1.政府与市场的边界：为城市化“立法”

2.世界不是平的

3.行政配置资源的

方向与人口流向相悖

4.以效率换均匀的代价

第四章 警惕“扭曲之手”

1.区域发展的公平性原则

2.何不土地和户籍制度联动改革？

3.劳动力都去哪儿了？

4.地方政府的产业政策之殇

5.转变发展方式为何那么难？

下篇 大城之解

第五章 大城市不死

1.大城市的生机

2.包容性的就业创造

3.活在城市，还是生活在城市？

4.“以业控人”是南辕北辙

5.挑选劳动力技能的后果

第六章 全球视野下的大城市

1.中国城市发展：全球趋势的又一例证

2.国家规模与首位城市：国际视角

3.巨型城市的人口：东京道路

4.中国的巨型城市：以上海为例

第七章 城市化之辩

1.城市化模式：事实胜于雄辩

2.外来人口是负担还是财富？

3.城市化会遭遇耕地瓶颈吗？

4.拥挤的绿色城市

第八章 城市社会分割之困

1.农民工留下青春和健康，带走自己

2.歧视的原则

3.户籍制约了消费

4.为什么户籍不能成为身份？

5.大城市的收入差距

6.文化的融合将日

益重要

第九章 向“城市病”宣战

1.应对城市病的国际经验

2.治理“城市病”：宜疏不宜堵

3.集聚有利于污染减排

4.贫民窟是“非典型性城市病”

5.城市管控：对人，还是对行为？

结语为了公共利益

写给未来的一封信（代后记）

致谢